

Das internationale Engagement in Afghanistan: Strategien, Perspektiven, Konsequenzen

Schmidt, Peter (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, P. (Hrsg.). (2008). *Das internationale Engagement in Afghanistan: Strategien, Perspektiven, Konsequenzen* (SWP-Studie, S 23). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248926>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Schmidt (Hg.)

Das internationale Engagement in Afghanistan

Strategien, Perspektiven, Konsequenzen

S 23
August 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 Afghanistan – Problemaufriss und Schlussfolgerungen
Peter Schmidt

Überblick

- 13 Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie
Citha D. Maaß

Probleme der Nato-Strategie

- 31 Bundeswehr: Herausforderung Aufstandsbekämpfung
Timo Noetzel / Benjamin Schreier
- 37 Polizeiaufbau in Afghanistan
Ronja Kempin
- 43 Zivil-militärische Zusammenarbeit im ISAF-Einsatz
Michael Paul
- 49 Das Problem der Sicherheit für NGOs in Afghanistan
Claudia Hofmann

Zur Rolle und Problematik der Nachbarregionen

- 59 Iran und sein Problem Afghanistan
Johannes Reissner
- 65 Pakistans Interessen in Afghanistan
Christian Wagner

Resümee

- 73 Sisyphus bei der Arbeit – oder: Wie viel ist genug?
Frank Kupferschmidt

Anhang

- 86 Übersicht: Finanzielles Engagement Deutschlands in Afghanistan
- 87 Abkürzungen
- 88 Die Autoren
- 89 SWP-Studien und SWP-Aktuells zu Afghanistan seit 2001

Afghanistan – Problemaufriss und Schlussfolgerungen

Peter Schmidt

Im Herbst wird sich der Deutsche Bundestag mit dem Mandat für das militärische Engagement der Bundesrepublik im Rahmen der International Security Assistance Force (ISAF) der Nato und der breiter angelegten Operation Enduring Freedom (OEF) befassen. Die zu erwartende Debatte im Parlament wird in einer Phase geführt, in der die Lage in Afghanistan im Vergleich zu 2001 vielschichtiger und unübersichtlicher geworden ist.

Dem amerikanisch geführten Angriff auf das von den Taleban regierte Afghanistan im Oktober 2001 (OEF) lag noch eine Ratio zugrunde, die recht simpel und einleuchtend war: Ohne al-Qaidas afghanische Basis wäre der Terrorangriff auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 nicht möglich gewesen. Diese Überzeugung wurde bekräftigt durch den erstmaligen Beschluss der Allianz, die kollektive Verteidigungsklausel (Artikel 5) des Nato-Vertrages in Kraft zu setzen, und durch Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UN) auf die Weltgemeinschaft als Ganze übertragen. Es entsprach der Logik dieser Entwicklung, das zunächst auf Kabul und Umgebung beschränkte Engagement sukzessive auf das gesamte Land auszudehnen. Zur selben Zeit glichen sich die Einsatznotwendigkeiten der Nato-Mission und der Operation Enduring Freedom immer mehr an. Damit wurde es in zunehmendem Maße erforderlich, dass die Nato ihren »Kampf gegen den Terror« in die umfassenden Stabilisierungsbemühungen einordnete. Auch die internationale Koalition, die sich an der Operation Enduring Freedom beteiligt, sieht sich zusehends genötigt, die verschiedenen Komponenten ihrer Stabilisierungsbemühungen zu verknüpfen.

Die Schlussfolgerung, dass eine erneute Machtübernahme durch die (Neo-)Taleban die Gefahren für die internationale Gemeinschaft entscheidend vergrößern und eine verstärkte internationale Präsenz erfordern würde, greift allerdings zu kurz und ist zu schlicht. Vielmehr muss das Engagement unter Beachtung der gegenwärtigen Lage, der bisherigen Strategie und wahrscheinlicher Entwicklungen kritisch geprüft werden, und zwar aus folgenden Gründen:

- ▶ Auch nach sieben Jahren Aufbauarbeit ist die afghanische Regierung trotz aller Bemühungen zu schwach, um sich aus dem entstandenen System von Begünstigungen und Rücksichtnahmen auf traditionelle Machteliten zu lösen und eine nachhaltige Entwicklung des Landes mit breiter Unterstützung der Bevölkerung zu gewährleisten.
- ▶ Die Sicherheitslage hat sich insgesamt verschlechtert: Zu den oppositionellen Kräften zählen nicht nur die (Neo-)Taleban, die den Osten Pakistans als relativ sichere Basis für ihre Operationen nutzen können, son-

dern auch Gegner der Zentralregierung, Warlords, kriminelle Kräfte und al-Qaida-Kämpfer, ein explosives Gemisch mit großem destabilisierenden Potential.

- ▶ Die beiden wichtigen Nachbarstaaten Pakistan und Iran sind einerseits mitentscheidend für die Entwicklung Afghanistans, andererseits verfolgen sie widersprüchliche Interessen, die der Aufbauarbeit in Afghanistan abträglich sind.
- ▶ Einige Bündnispartner, die bei ihrem Engagement in Afghanistan einen besonders hohen Blutzoll zahlen müssen, beklagen die mangelnde Solidarität im Bündnis.

Als Konsequenz daraus zeigen sich Risse in der Koalition der in Afghanistan engagierten Staaten und Organisationen, die durchaus Sprengkraft haben und das internationale Engagement in Afghanistan in Teilen untergraben und den (Neo-)Taleban zu einer erneuten Machtübernahme verhelfen können. Dass eine Dringlichkeit besteht, die internationalen Bemühungen zu verstärken, besser zu koordinieren und auf neue strategische Grundlagen zu stellen, war auch in der Afghanistan-Konferenz in Paris vom 12. Juni 2008 erkennbar.

Vor diesem skizzierten Hintergrund konzentriert sich diese Studie auf drei Fragestellungen:

- ▶ Welche Versäumnisse sind den in Afghanistan aktiven Staaten im Verlaufe der letzten sieben Jahre anzulasten und wie versuchen sie neuerdings ihre Strategie den Gegebenheiten anzupassen?
- ▶ Welche Konsequenzen sind aus der heutigen Lage zu ziehen und wie ist insbesondere das Verhältnis zwischen militärischen und zivilen Organisationen und Mitteln auszutarieren?
- ▶ Welche Rolle spielen Iran und Pakistan als die entscheidenden Nachbarn Afghanistans bei dessen Stabilisierung und wie kann den widersprüchlichen Interessen beider Staaten Rechnung getragen werden?

Im ersten Beitrag analysiert Citha Maaß die strukturellen Defizite der bisherigen Stabilisierungsstrategie (die zu bewältigenden Schwierigkeiten wurden zu Anfang grob unterschätzt, die Ziele im Hinblick auf Marktwirtschaft und Demokratie waren zu hoch gesteckt, die Wechselwirkungen der Probleme des Landes wurde nicht erkannt und konkrete Fehlleistungen insbesondere bei der Reform des Sicherheitssektors und der Organisation des Justizwesens begangen). Die bei der Pariser Konferenz im Juni 2008 beschlossene Änderung der Strategie für den Aufbau des Landes, die der afghanischen Regierung nun die volle Verantwortung für die Prioritätensetzung zuweist und die Ziele der von der Kabuler Regierung entwickelten neuen Afghanistan National Development Strategy (ANDS) übernimmt, führt nach Ansicht der Autorin in ein Dilemma: Denn mit dieser Änderung unterstütze die Staatengemeinschaft politische Eliten, die bei der Bevölkerung zunehmend als unfähig und korrupt gelten würden. Dadurch besteht konkret die Gefahr, dass die Bereitschaft erodiert, die ausländischen Streitkräfte auf afghanischem Boden zu dulden. Citha Maaß vermutet sogar eine Zunahme von Gewaltakten, die sich gegen die ausländische Präsenz richten. Letztlich gebe es jedoch keine Alternative zu

einer Strategie, die versucht, die afghanischen Kapazitäten in allen Bereichen aufzubauen, und konkret darauf abzielt, die Kontrollorgane der Exekutive in Kabul, aber auch in den Provinzen zu stärken, Änderungen des Wahlsystems zu erwirken und die afghanischen Streitkräfte mehr und intensiver als bisher auszubilden.

Timo Noetzel und Benjamin Schreer kommen in ihrer Analyse der Nato-Strategie zu dem Schluss, dass zwar die Aufstandsbekämpfung aufgrund der vor allem von den (Neo-)Taleban gewählten Taktik im Vordergrund stehen müsse, die zivilen Mittel jedoch an Bedeutung gewinnen. Im Unterschied zu Citha Maaß plädieren die Autoren allerdings dafür, die Aufstandsbekämpfung zunehmend den afghanischen Polizeikräften zu übertragen. Als besonderes Manko der Debatte über den Einsatz in Afghanistan sehen sie die viel zu kurze Zeitspanne, die für das Engagement veranschlagt wird, sowie die mangelnde Verzahnung militärischer und ziviler Mittel, die auch für die deutsche Politik gelte. Außerdem sei die Trennung zwischen OEF und ISAF durch die Realitäten des Einsatzes hinfällig geworden.

Der wichtigen Polizei-Frage widmet sich Ronja Kempin. Die bislang ausgebildeten afghanischen Polizisten seien schlecht bezahlt und korrupt. Zudem fehle es noch an einer engen Verzahnung und Zusammenarbeit mit der Justiz, die für die rechtsstaatliche Qualität der Polizeiarbeit ausschlaggebend ist. Die Autorin fordert deshalb, den Justizapparat deutlich zu verbessern, aber auch den Handel mit Polizeiposten entschiedener zu bekämpfen und eine afghanische Gendarmerie aufzustellen, die für die schwierige Aufgabe der Aufstandsbekämpfung »in der Fläche« besser geeignet wäre als die Streitkräfte. Dafür sei vor allem eine engere Verzahnung der bisher weitgehend voneinander abgeschotteten Ausbildungsbemühungen der USA und der EU nötig.

Claudia Hofmann und Michael Paul setzen sich aus verschiedenen Blickwinkeln mit einer weiteren komplexen Frage auseinander, der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Während Michael Paul die Anstrengungen der Nato im Rahmen des sogenannten CIMIC-Konzepts (Civil-Military Co-operation Doctrine) analysiert, das darauf abzielt, das zivile Umfeld der ISAF-Truppen zu verbessern, durchleuchtet Claudia Hofmann diese Frage aus der Perspektive von Nichtregierungsorganisationen (NGO). Damit ist ein wichtiges Spannungsfeld der zivil-militärischen Zusammenarbeit angesprochen. Während sich CIMIC in Politik und Strategie der Nato einordnet, sind viele NGO bemüht, sich in klassischer Weise als unparteiisch und politikfern zu definieren. Sie sehen ihre Sicherheit primär durch eine von allen Konfliktakteuren anerkannte Unparteilichkeit gewährleistet und betrachten die Aktivitäten im Rahmen der CIMIC als »Konkurrenz« für ihre Arbeit und Bedrohung ihrer Sicherheit. Denn mit den CIMIC-Aktivitäten wird nach ihrer Ansicht die Grenze zwischen unparteilicher NGO-Arbeit und politisch geprägten CIMIC-Operationen tendenziell verwischt. Im Sinne ihres jeweils eingenommenen Blickwinkels geben die Autoren unterschiedliche Empfehlungen: Während Michael Paul für eine bessere Nutzung und Erweiterung des CIMIC-Ansatzes plädiert, um den an die CIMIC-

Operationen geknüpften Zweck zu erreichen, fordert Claudia Hofmann eine klare Trennung von CIMIC- und NGO-Aktivitäten, um den NGOs jenen »humanitären Raum« zu garantieren, den sie aus ihrer Sicht brauchen, um als neutrale und unparteiliche Partner von der Bevölkerung wahrgenommen zu werden. CIMIC, so Hofmann, sollte vor allem in unsicheren Gebieten agieren, während sich NGOs primär in relativ sicheren Regionen engagieren sollten, womit allerdings implizit akzeptiert würde, dass der »humanitäre Raum« im afghanischen Kontext keine perfekte Schutzwirkung entfaltet.

Eine Stabilisierung Afghanistans ist ohne eine angemessene Einbeziehung der Nachbarstaaten Iran und Pakistan kaum möglich. Johannes Reissner stellt die komplexe Interessenlage Irans dar. Irans Interessen stimmen einerseits mit jenen der in Afghanistan engagierten Staaten überein, wenn es um die Unterbindung des Drogenhandels, die Stabilität des Nachbarn und die Rückkehr der Flüchtlinge nach Afghanistan geht. Andererseits hegt Teheran aber Ambitionen auf die Rolle einer anti-westlichen Regionalmacht. Zudem gibt es in der iranischen Hauptstadt Strömungen, die einem Chaos in Afghanistan Positives abgewinnen können. Kompliziert wird mögliche Zusammenarbeit durch den überwölbenden Konflikt um das iranische Nuklearprogramm. Johannes Reissner plädiert dafür, dieses Problem mit Blick auf Afghanistan in den Hintergrund zu stellen und mit Teheran pragmatisch zusammenzuarbeiten, wo konkrete Interessenübereinstimmungen bestehen, vor allem also bei der Flüchtlingsrückführung und der Bekämpfung des Drogenhandels. Seiner Ansicht nach könnten entsprechende Maßnahmen, die vor allem eine Aufgabe für die Europäer seien, im Verhältnis mit Iran vertrauensbildend wirken.

Wie Christian Wagner in seinem Beitrag zeigt, ist Pakistan als der zweite wichtige Nachbarstaat vor allem deshalb ein problematischer Partner, weil dessen westliche Landesteile den (Neo-)Taleban als Rückzugsraum dienen. Die Versuche der pakistanischen Armee, dort die Kontrolle zu erlangen, sind bislang fehlgeschlagen. Offenkundig gibt es insbesondere in Geheimdienstkreisen Unterstützung für die Taleban. Das bilaterale afghanisch-pakistanische Verhältnis ist zudem durch Grenzstreitigkeiten belastet. Hinzu kommt, dass Islamabad's Interesse an Afghanistan eng mit dem pakistanisch-indischen Machtkonflikt verwoben ist. Die neue pakistanische Regierung versucht zwar, den Konflikt mit Indien zu begrenzen, und auch die Armee hält sich mehr als zuvor aus der Politik heraus. Die Aktionen der USA gegen die Taleban in den Federally Administered Tribal Areas (FATA) schwächen jedoch diese zaghafte positiven Entwicklungen in Pakistan. Die pakistanische Regierung sollte, so Wagner, bei ihrer Politik in der Grenzregion unterstützt werden und die nötige Hilfe bei ihren Bemühungen bekommen, die Infiltration im Grenzgebiet einzudämmen.

Abschließend stellt Frank Kupferschmidt in einer Art Resümee einige wesentliche Aspekte der Situation in Afghanistan in den breiteren Kontext von Operationen zur Stabilisierung eines Staates. Als allgemeine Lehren hebt er insbesondere hervor, dass eine Politik des »light footprint« zu Beginn einer Stabilisierungsoperation die Probleme in späteren Phasen

erheblich anwachsen lassen, dass die Absorptionsfähigkeit der sich entwickelnden politischen Strukturen vor Ort von Anfang gestärkt werden müsse und eine möglichst frühzeitige Übernahme der Verantwortung durch die politischen Institutionen des betroffenen Landes anzustreben sei. Was konkret Afghanistan angeht, sieht der Autor keine Alternative zum derzeitigen »multidimensionalen Ansatz«: Eingriffe in nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche blieben notwendig. Diese Eingriffe dürften jedoch nicht so weit gehen, dass sie Widerstand in der Bevölkerung hervorrufen und damit einen Erfolg der Maßnahmen in Frage stellen. Kupferschmidt warnt daher vor überzogenen Zielsetzungen und Erwartungen, zum Beispiel auf dem Gebiet des Rechts.

Im Anhang der Studie findet sich neben einem Abkürzungs- und Autorenverzeichnis ein Überblick über die Kosten des bisherigen deutschen Engagements in Afghanistan und eine Aufstellung seit 2001 erschienener wichtiger SWP-Arbeiten zu Afghanistan.

Die Beiträge dieser Studie können keine abschließende Lageanalyse bieten und auch keine endgültigen Handlungsempfehlungen geben. Dazu ist die Situation in Afghanistan zu widersprüchlich und der politische und militärische Kontext in und um Afghanistan zu dynamisch. Entsprechend sind sich die Autoren nicht völlig einig in der Lageanalyse und den aus ihr zu ziehenden Konsequenzen. Dies gilt nicht nur für die Frage, ob ein langfristiges Engagement nötig ist oder möglichst bald eine »exit strategy« erarbeitet werden soll. Einigkeit besteht immerhin darin, dass die Kapazitäten von Polizei, Militär und Justizapparat im Lande gestärkt und verbessert werden müssen und dabei für eine engere Koordination mit den zivilen Organisationen Sorge zu tragen ist. Ebenso bedürfen nach einhelliger Meinung der Autoren die Beziehungen zu den Nachbarstaaten Pakistan und Iran einer intensiveren Beachtung. Nur Erfolge auf diesen politischen Feldern können die Voraussetzungen für eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Frage schaffen, ob und wann die Staatengemeinschaft die Sorge für die innere Sicherheit des Landes vollständig in die Hände der afghanischen Regierung legen und sich selbst weitgehend zurückziehen kann.

Überblick

Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie

Citha D. Maaß

Einleitung

Die internationale Gemeinschaft hat auf der International Conference in Support of Afghanistan am 12. Juni 2008 in Paris ihren anfangs eher deklaratorisch geltend gemachten Anspruch, afghanische Eigenverantwortung zu stärken, mit mehr politischem Inhalt gefüllt und der Regierung Karzai die Führung für den auf fünf Jahre angelegten Implementierungsprozess der neuen Afghanistan National Development Strategy (ANDS) 2008–2013 übertragen. Damit hat sie auf das neue Selbstbewusstsein in Afghanistan und die Forderung reagiert, die Verantwortung für das Land in afghanische Hände zu legen. Diese Forderung wird in Afghanistan von politischen Eliten, kooptierten jungen Fachkräften und jenem Teil der Bevölkerung gestellt, der durch sichtbare Entwicklungsfortschritte wieder Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten gefasst hat. Präsident Karzai hat sich in Paris als Wortführer dieser selbstbewusst auftretenden Kräfte präsentiert, die ihren Anteil an der Macht und den finanziellen Einnahmen des Staates einfordern, der zu ca. neunzig Prozent von internationalen Gebern subventioniert wird.

Mit dem in Paris bekräftigten Afghanisierungsprozess hat die internationale Gemeinschaft indirekte Wahlhilfe für den geschwächten Präsidenten geleistet, der sich voraussichtlich im Oktober 2009 zur Wiederwahl stellen wird. Als Sieger aus den Präsidentschaftswahlen wird jedoch derjenige paschtunische Kandidat hervorgehen, der sich die Unterstützung von zwei verschiedenen Seiten zu sichern vermag: einerseits die der neuen US-Administration und andererseits jene der selbstbewussten Eliten, die das informelle Kräftegleichgewicht im Nachkriegsafghanistan bestimmen, das sich nach und nach herausbildet. Damit der Afghanisierungsprozess konsequent weitergeführt werden kann, sollte die internationale Gemeinschaft bis zum Ende des ANDS-Prozesses 2013 die Fähigkeiten der Kabuler Regierung und insbesondere die der afghanischen Armee so weit aufbauen, dass ab 2013 der schrittweise Rückzug der internationalen Militärkontingente beginnen kann.

Strukturelle Defizite des bisherigen Stabilisierungsansatzes

Im achten Jahr des internationalen Engagements lassen sich Fortschritte und Defizite beim Aufbau des »Hauses Afghanistan« bildhaft beschreiben: Ende 2001 beauftragte die internationale Gemeinschaft einen Architekten, den Bauplan auszuarbeiten. Da die Zeit drängte, konnte der Architekt den Baugrund nicht sorgfältig genug untersuchen und berechnete daher die Statik falsch. Das Fundament wurde gelegt, doch war es verzogen. Das

Haus wuchs schnell in die Höhe, ein Stockwerk nach dem anderen wurde fertiggestellt, Dach und Balkone hinzugefügt. Doch traten immer wieder Risse in den Wänden und selbst im Fundament auf, die rasch übertüncht wurden. Die Konstruktionsfehler ließen sich indes durch Notreparaturen nicht korrigieren. Da das Grunddesign den Bodenverhältnissen nicht angepasst wurde und die tragenden Wände falsch konzipiert waren, droht dem Haus nun der Einsturz. Wie kam es zu den strukturellen Fehlplanungen, die das »Haus Afghanistan« so instabil machen?

2002–2004: Entstehen des informellen Kräftegleichgewichts

Die sich überstürzenden Ereignisse nach dem 11. September 2001 waren mitursächlich dafür, dass gleich zu Beginn vier Kardinalfehler gemacht wurden:

- ▶ Die extrem schwierige Ausgangslage nach fast 25 Jahren Kriegszerstörung wurde völlig unterschätzt.
- ▶ Komplexität und Wechselwirkung der Probleme im beginnenden Aufbauprozess wurden verkannt oder mit politischer Rhetorik überspielt.
- ▶ Zugleich wurde mit der »liberalen Marktdemokratie« ein überambitioniertes, unrealistisches Fernziel vorgegeben.
- ▶ In der afghanischen Bevölkerung, aber auch in der Öffentlichkeit der Geberstaaten wurden zu hohe Erwartungen auf rasche Fortschritte geweckt. Als Anspruch und Wirklichkeit ebenso wie Input und Output der internationalen Milliardenhilfe zusehends auseinanderklafften, gerieten die Regierungen in Afghanistan und den Geberstaaten unter wachsenden Legitimationsdruck.

Auf der weltweiten Entwicklungsskala rangierte Afghanistan Anfang des 21. Jahrhunderts am untersten Ende. Im Finanzjahr 2002–2003 wurde das Pro-Kopf-Einkommen auf 182 US-Dollar geschätzt; die Sozialindikatoren waren in allen Sektoren so niedrig, dass Afghanistan zu den sechs ärmsten Staaten der Welt zählte.¹ Die Struktur der herrschenden Kriegsökonomie, die den Zusammenbruch des Taliban-Regimes überdauern konnte, war gekennzeichnet durch extreme Armut, eine Analphabetenrate von siebzig bis achtzig Prozent, kaum vorhandenes Humankapital und vor allem die Dominanz des informellen Sektors. Geprägt von illegalen Tätigkeiten wie Schmuggel, Waffen- und Drogenhandel beherrschte dieser Sektor mit einem Anteil von achtzig bis neunzig Prozent aller wirtschaftlichen Aktivitäten die afghanische Volkswirtschaft.²

¹ Vgl. Citha D. Maass, »The Implementation of the Afghanistan Compact: Problems and Prospects«, in: Hans-Georg Ehrhardt/Charles C. Pentland (Hg.), *The Afghanistan Challenge: Hard Realities and Strategic Choices* (im Erscheinen).

² Vgl. William A. Byrd, *Responding to Afghanistan's Development Challenge*, Washington, D.C.: Weltbank, Oktober 2007 (World Bank South Asia PREM Working Paper Series, Report Nr. SASPR-11), <www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2007/12/26/000020953_20071226093955/Rendered/PDF/416760REPLACEMENT1t0Challenge01PUBLIC1.pdf>.

Die makroökonomische Fehlplanung der Weltbank-Experten wurde komplementiert durch eine Sicherheitsstrategie, die auf den Anti-Terror-Kampf fixiert war und die primäre Bedrohung in dem internationalen al-Qaida-Netzwerk sah. Dagegen wurden die Sicherheitsrisiken unterschätzt, die von den wiedererstarkten Kriegsherren, Milizkommandanten und Drogenbaronen unterschiedlicher ethnischer Zugehörigkeit und den vermeintlich besiegten paschtunischen Taleban ausgingen. Der Einfluss dieser Akteure begünstigte die Transformation der Kriegsökonomie in eine Nachkriegs-Drogenindustrie – ein Prozess, in dessen Verlauf rehabilitierte Kriegsherren und Drogenbarone immer mehr politische Schaltstellen besetzten.

Dabei bot die rasante Entwicklung ab Oktober 2001 eine einzigartige Chance, von Grund auf belastbare Strukturen zu schaffen: In der Anfangsphase herrschte eine weit verbreitete Aufbruchstimmung, alte Machthaber hatten sich noch nicht im neuen System etabliert, und in Nichtregierungsorganisationen gut geschulte reformwillige junge Afghanen und Afghaninnen suchten die neue Ordnung mitzugestalten. Doch wurde diese Chance vertan. Statt durch partizipatorische Ansätze und *bottom-up*-Konzepte an den Aufbauwillen der kriegsmüden Bevölkerung anzuknüpfen, wurde ein technokratisches *top-down*-Vorgehen gewählt. Westliche Bürokraten entwarfen gemeinsam mit hochqualifizierten, aber ihrem Land entfremdeten exilafghanischen Beratern sektorale Teilkonzepte, ohne sie in eine Gesamtstrategie einzubinden und ihre interdependente Wirkung zu berücksichtigen. Nicht die Bedürfnisse des Landes und seiner Bevölkerung dienten als Leitlinien, sondern die Interessen der Geber und die politischen Vorgaben der USA (Anti-Terror-Krieg) und der Vereinten Nationen (geringer ausländischer Personal- und Mitteleinsatz [*light footprint*]).

An zwei Beispielen lässt sich illustrieren, was falsch ist an diesem Ansatz: *lead nation*-Konzept der Sicherheitssektorreform (SSR) und *Dutch Disease* als Folge makroökonomischer Fehlplanung und mangelnder Geberkoordination. Der Sicherheitssektor wurde in fünf Teilsektoren aufgeteilt, bei deren Reform jeweils ein Geberstaat in führender Rolle (*lead nation*) bestimmte Aufgaben übernahm: (1) Aufbau der afghanischen nationalen Armee (ANA) – USA, (2) Aufbau der afghanischen nationalen Polizei (ANP) – Deutschland, (3) Reform des Justizsektors – Italien, (4) Drogenbekämpfung – Großbritannien, (5) Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration sogenannter offizieller Armee-/Milizeinheiten – Japan. Jeder Führungsstaat entwarf ein Konzept für »seine« Säule der Sicherheitssektorreform, ohne die Wechselwirkung mit den anderen vier Säulen in Rechnung zu stellen.

An den Versäumnissen bei der Reform des Justizsektors lässt sich exemplarisch die mangelnde Koordination zwischen den internationalen Gebern aufzeigen. Die internationale Gemeinschaft ignorierte die Querschnittsfunktion, die die Reform des Justizsektors für die Gesamtreform des Sicherheitssektors und generell für die Funktionsfähigkeit der neuen Regierungsinstitutionen besaß. Wie sollte eine an rechtsstaatlichen Prinzipien orientierte Polizei aufgebaut werden, wenn es kein neues Polizeigesetz und keine funktionierenden Justizinstitutionen gab? Wie sollten

Drogenhändler strafrechtlich verfolgt werden, wenn sie mangels Gesetzen und Vollzugsanstalten binnen weniger Stunden nach ihrer Festnahme wieder auf freien Fuß gesetzt wurden, üblicherweise veranlasst durch den Anruf eines einflussreichen Politikers aus Kabul? Wie realistisch war das Vorhaben, ehemalige Kämpfer zu entwaffnen, wenn anstelle der fehlenden staatlichen Gerichtsbarkeit nur lokale Milizkommandanten vorhanden waren, die lediglich für ein Minimum an Sicherheit und Streitschlichtung sorgen konnten? Angesichts dieser Missstände hätte die internationale Gemeinschaft der Reform des Justizsektors höchste Priorität einräumen müssen. Tatsächlich aber nahm sie es tatenlos hin, dass dieser Sektor die geringsten Fortschritte machte.

War die Justizreform angesichts ihrer politischen Brisanz ohnehin eine der heikelsten Aufgaben, wurde sie durch nationale Interessen wichtiger Geber noch zusätzlich erschwert. So bestärkten der US-Botschafter Zalmay Khalilzad und der UN-Sonderbeauftragte Lakhdar Brahimi während der Verfassungs-*Loya Jirga* im Dezember 2003 Karzai darin, ein fragwürdiges politisches Geschäft mit einflussreichen islamistischen Jihadi-Führern³ einzugehen, die die USA Ende 2001 im Kampf gegen die Taliban unterstützten. Um sich deren Unterstützung für das überzentralisierte Präsidialsystem zu sichern, willigte Karzai ein, dass bestimmte Sharia-Elemente in die neue Verfassung aufgenommen wurden. Dass daraufhin Sharia- und westlich-säkulare Prinzipien unverbunden nebeneinanderstanden, begünstigte eine Wertekonkurrenz, die bei späteren Machtkonflikten politisch instrumentalisiert wurde. Zudem konnte deshalb auch der normative Rahmen nicht geklärt werden, an dem sich die Reform des Justizsektors hätte orientieren können.

Das zweite Beispiel betrifft eine gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklung, die als *Dutch Disease* bekannt ist.⁴ Ab 2002 flossen schlagartig hohe Summen internationaler Hilfgelder nach Afghanistan. Gleichzeitig schnellten die Drogengewinne in die Höhe und im Ausland tätige Afghanen überwiesen größere Beträge an ihre Familien in der Heimat. In der Folge erhöhten sich staatliche und private Einkommen binnen kurzer Zeit. Doch gingen von dieser Erhöhung keine Impulse für ein Wachstum des formellen Wirtschaftssektors aus. Das Bruttoinlandsprodukt stieg nicht durch wachsende Importsubstitution oder vermehrtes Exportpotential, auch das Investitionsklima verbesserte sich nicht.

Ein wesentlicher Grund für das Ausbleiben von Wachstumsimpulsen bestand in der geringen Absorptionsfähigkeit des afghanischen Marktes,

³ Die Mujahedin-Führer, die in den achtziger Jahren gegen die sowjetischen Besatzungstruppen gekämpft hatten, waren für den Bürgerkrieg ab 1992 verantwortlich. Aufgrund ihrer militärischen Zusammenarbeit mit den USA Ende 2001 wurden sie im Verlauf des Bonner Prozesses politisch rehabilitiert. Sie transformierten ihre Kriegsfractionen in politische Parteien, sogenannte *Jihadi*-Parteien, und grenzten sie von den anderen Flügeln des politischen Spektrums in Afghanistan ab.

⁴ Benannt wurde das Phänomen nach den negativen Auswirkungen, unter denen die niederländische Wirtschaft in den sechziger Jahren als Folge unerwartet hoher Einnahmen aus der Nutzung der neu entdeckten Erdgasreserven in der Nordsee litt.

die wiederum darauf beruhte, dass alphabetisierte, einfach ausgebildete Arbeitskräfte fehlten und das Potential besser qualifizierter Fachleute zu gering war. Auch trug mangelnde Geberkoordination dazu bei, dass sich die investierten Gelder auf wenige infrastrukturell zugängliche Projekte oder Regionen konzentrierten.⁵ Da zudem die Verwaltungsexpertise in den Ministerien fehlte, wurden internationale Hilfgelder nicht weitergegeben oder versickerten in korruptiven Kanälen. Kontraproduktiv wirkte sich zudem die stetig weiter aufklaffende Einkommensschere zwischen den wenigen englischsprachigen Fachkräften mit höherer Qualifikation und den Millionen analphabetischen Ungelernten aus. Während diese Fachkräfte Spitzengehälter bei der UN und internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen verdienten, wuchs die Frustration unter den Armen, die am oder unter dem Existenzminimum lebten. Dadurch verschärfte sich die soziale Kluft und eröffnete sich die Möglichkeit, arbeitslose Jugendliche mit religiösen Slogans für machtpolitische Auseinandersetzungen zu mobilisieren, wie das beispielsweise bei den Demonstrationen gegen die Mohammad-Karikaturen der Fall war.

Infolge dieser falschen Weichenstellungen begann die Aussicht auf eine nachhaltige Konsolidierung allmählich zu schwinden. Frühere Gewaltakteure und Drogenbarone erhielten nun im politischen Gewand Einfluss im neuen System und kollaborierten mit der Regierung Karzai. Da alle von den Einnahmen des informellen Sektors profitierten, gewann das gemeinsame Interesse am Fortbestehen einer informellen Machtbalance die Oberhand.

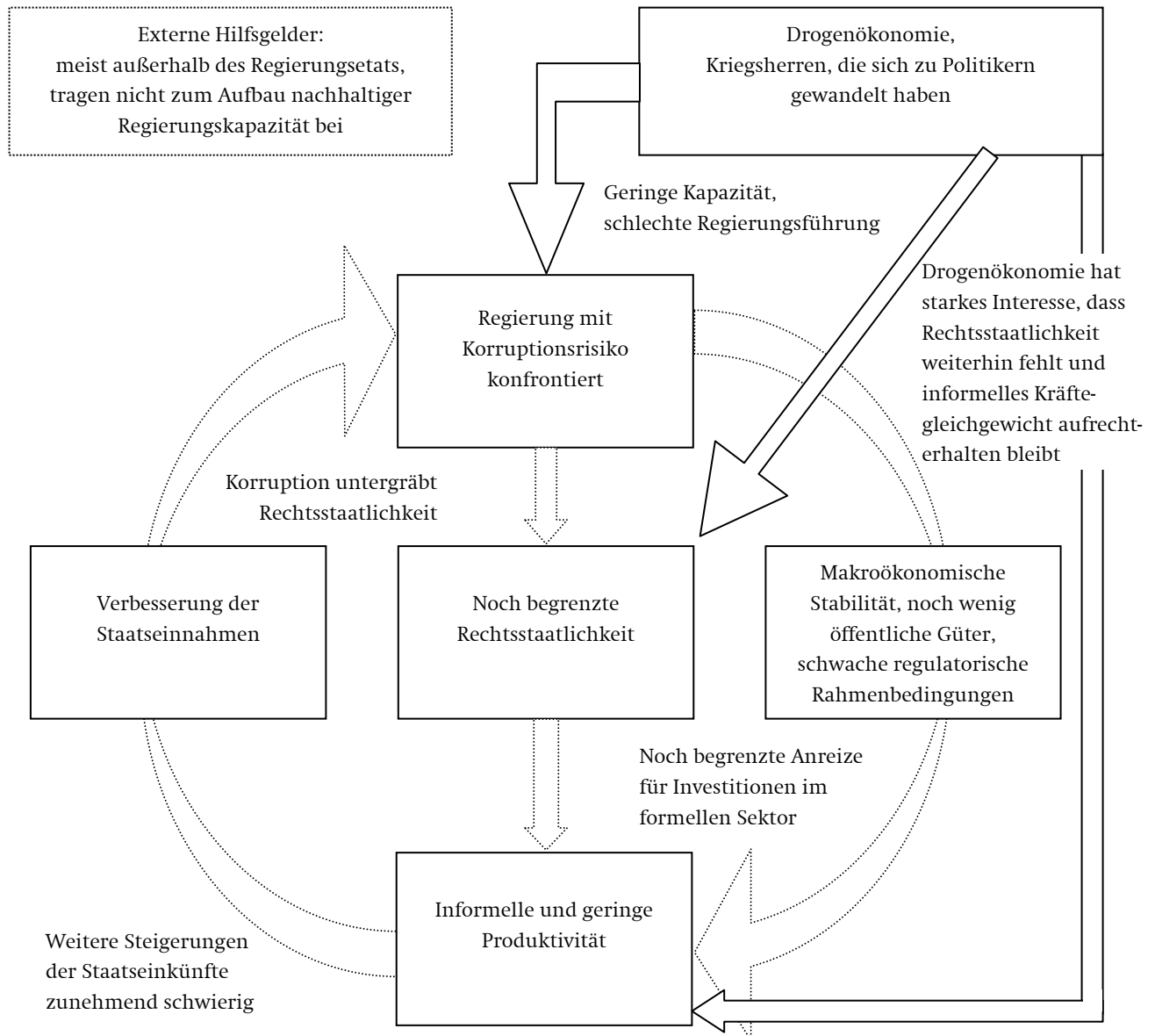
Präsident Karzais Streben nach Erhaltung seiner Macht, politische Ambitionen rehabilitierter Regionalfürsten und Gewinnstreben in der Drogenindustrie verbanden sich in unheilvoller Weise. Da Karzai auf die Unterstützung ehemaliger Kriegsherren und Drogenbarone angewiesen war, duldete oder förderte er deren Übernahme einflussreicher politischer Ämter. Da diese Politiker mit dubiosen Hintergrund unter ungesicherten rechtsstaatlichen Bedingungen eher an Einfluss und Profit gewinnen konnten, sabotierten sie die Stärkung staatlicher Strukturen und die Ausweitung des formellen Wirtschaftssektors. Kriminalität und eine beginnende Reorganisation untergetauchter Taleban schränkten Karzais Bemühungen um eine Ausdehnung seiner Amtsgewalt in einem Maße ein, dass er die von der Bevölkerung erwarteten staatlichen Dienstleistungen nicht bereitstellen konnte. Wachsende Unsicherheit verhinderte Investitionen, der kleine formelle Sektor wuchs zu langsam, Steuer- und Zolleinnahmen blieben auf niedrigem Niveau bzw. wurden nur teilweise an die Zentralregierung abgeführt. Einheimische oder internationale Investoren mussten auf Bestechung zurückgreifen, um Verwaltungsakte und staatliche Genehmigungen zu erhalten, die für ihre unternehmerischen Tätigkeiten notwendig waren. Die ausufernde Korruption veranlasste externe Geber,

⁵ Zu welchen Auswüchsen das führte, belegen zwei Beispiele aus dem Jahr 2002: Afghanistan beobachteten irritiert, dass mitunter drei verschiedene Organisationen jeweils einen Klassenraum in derselben Schule aufbauten. Auch konkurrierten internationale Regierungsorganisationen darum, wer in welchem Stadtteil Kabuls Straßen reparieren sollte.

die ineffizienten Kabuler Ministerien zu meiden und ihre Finanzmittel direkt über internationale Organisationen oder Außenstellen in den neu entstandenen Provinzwiederaufbauteams (PRTs) zu kanalisieren.

Schaubild

Sich entwickelndes informelles Kräftegleichgewicht



Quelle: übersetzte Version von Figure A.2 »The Evolving Informal Equilibrium«, aus: William A. Byrd, *Responding to Afghanistan's Development Challenge*, Washington, D.C.: Weltbank, Oktober 2007 (World Bank South Asia PREM Working Paper Series, Report Nr. SASPR-11), S. viii, <www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2007/12/26/000020953_20071226093955/Rendered/PDF/416760REPLACEM1t0Challenge01PUBLIC1.pdf>.

Seit 2005: »Afghanisierung« des politischen Systems

Nachdem Hamid Karzai als Sieger aus den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 hervorgegangen war, wurden die Belastungen für das »Haus Afghanistan« größer. Die Regierung verspielte binnen eines Jahres die in sie gesetzten Hoffnungen. Aber auch die formellen Institutionen des politischen Systems wurden geschwächt, weil viele ehemalige Gewaltakteure und Drogenbarone in das im September 2005 gewählte Parlament einzogen. Bei der Wahl kam das weltweit selten angewandte System der Single Non-Transferable Vote (SNTV) zum Zuge, das unabhängige Kandidaten begünstigt. Aufgrund dessen konnten sich keine starken Fraktionen bilden und war die Möglichkeit eröffnet, Abgeordnete für wechselnde Mehrheiten zu kaufen. Gewaltenteilung und Kontrolle der Regierung durch die Legislative funktionierten unter diesen Umständen nicht in dem erforderlichen Maße.

Diese Schwächen spielten den inzwischen reorganisierten Neo-Taleban in die Hände. Zusammen mit Drogenbaronen und paschtunischen Stammesfürsten bildeten sie die heterogene Interessenallianz der »oppositionellen militanten Kräfte« (OMK), die zudem neue Kämpfer auf pakistanischer Seite rekrutierte. Ab Mai 2006 spitzte sich die Bedrohung durch die OMK zu, so dass die Nato-geführte ISAF ihre Kontrolle früher als geplant auf das gesamte Land ausdehnte. Die internationale Gemeinschaft verkannte weiterhin die Konstruktionsfehler beim Bau des »Hauses Afghanistan«, was unter anderem darin zum Ausdruck kam, dass der Ende Januar 2006 in London gebilligte Afghanistan Compact weder der neuen Qualität der Sicherheitsbedrohung noch dem von den maßgebenden Akteuren geteilten Interesse an der informellen Machtbalance Rechnung trug.

Seit 2005 verstärkte sich die Afghanisierung des politischen Systems. Die Sicherheitsbedrohungen nahmen eine neue Qualität an, das informelle Kräftegleichgewicht verfestigte sich. Zugleich stärkten wirtschaftliche Fortschritte das erwachende Selbstbewusstsein in den ökonomisch begünstigten Bevölkerungsteilen.

In der Wahrnehmung der Nato bestand die neue Qualität der Sicherheitsbedrohung vorwiegend in der steigenden Militanz der reorganisierten Neo-Taleban. Da die Neo-Taleban jedoch erst im Verbund mit anderen Akteuren der heterogenen OMK erstarkt waren, war diese Wahrnehmung irrig. Einerseits musste die regionale und andererseits die interne Dimension der Bedrohung berücksichtigt werden. Neben sicherheits- und machtpolitischen spielten auch soziale und wirtschaftliche Faktoren eine Rolle.

Planung, logistische Unterstützung und Rekrutierung von Attentätern auf pakistanischem Territorium jenseits der Durand-Grenzlinie trugen wesentlich zu der neuen Bedrohungsqualität bei. Solange sich die militanten Aktivitäten primär gegen Ziele auf afghanischer Seite richteten, hofften die USA ebenso wie die Nato und Präsident Karzai, gemeinsam mit Pakistans Präsident Pervez Musharraf (bis November 2007 zugleich Armeechef) die Neo-Taleban militärisch besiegen zu können. Doch eröffneten sogenannte »pakistanische Taleban« im Verbund mit dem internationalen

Netzwerk al-Qaida seit Mitte 2007 eine neue Front innerhalb Pakistans. Dadurch erhielt die externe Bedrohung eine regionale Dimension. Von ihr profitierten die in Afghanistan operierenden Neo-Taleban. Ihre spektakulären Anschläge in der ersten Jahreshälfte 2008 ließen ein qualitativ neues Niveau logistischer Vorbereitung und Terminierung von Terrorakten mit weltweiter propagandistischer Medienwirkung erkennen. Die von den USA und der Nato geteilte wachsende Besorgnis über diese regionale Dimension veranlasste Karzai schließlich zu einer Demonstration politischer Stärke. Aus Protest gegen die in pakistanischen Geheimdienstkreisen vermuteten Drahtzieher sagte er im Juli 2008 seine Teilnahme an mehreren bi- und multilateralen Treffen in Pakistan ab und drohte mit einem militärischen Vergeltungsschlag gegen logistische Basen im pakistanischen Grenzgebiet. Einige Beobachter sahen in dieser verständlichen Reaktion gleichwohl ein wahltaktisches Manöver, das dazu dienen sollte, die Schuld für die unsichere Lage im eigenen Land dem verfeindeten Nachbarstaat zuzuschieben.

Die externe Dimension allein konnte die Bedrohungsqualität jedoch nicht erklären. Denn die im Untergrund agierenden aufständischen Gruppen benötigten Unterstützung, Unterschlupf und Informationen durch Kräfte im Inland, die wiederum Akteure in der informellen Machtbalance waren. Die interne Dimension der Sicherheitslage beruhte auf einem Gemenge an konfliktträchtigen Faktoren. Hervorzuheben sind vor allem wirtschaftliche und soziale Not als Nährboden für die wachsende Militanz. Der Kampf um das wirtschaftliche Überleben machte Angehörige verarmter Schichten, vorwiegend aus der paschtunischen Bevölkerung, zu Kollaborateuren der aufständischen Gruppen. Von Kriminalität betroffene oder bedrohte Gruppen flüchteten sich in den Schutz aufständischer Kommandanten oder machtpolitischer Rivalen des Präsidenten. Einer der häufigsten und auf der lokalen Ebene brisantesten Konflikte waren Rechtsstreitigkeiten über Landbesitz, verursacht durch die mehrfachen Vertreibungen unter den verschiedenen Regimen während der 25 Kriegsjahre. Weil ein funktionierendes Justizwesen fehlte, eskalierten solcherlei Streitigkeiten schnell. Davon wiederum profitierten lokale Machthaber, die durch Parteinahme für eine Streitpartei ihr Patronagesystem festigen konnten. Korruption und die schlechte Regierungsführung der Kabuler Regierung spielten Gliedgruppen der OMK ebenso wie Karzais Machtkonkurrenten in die Hände. Da sich Karzai durch Konzessionen die Unterstützung regionaler Machthaber und Drogenbarone sichern musste, verfestigte sich das informelle Kräftegleichgewicht.

Trotz der vielfältigen Bedrohungen und Fehlentwicklungen waren jedoch auch Fortschritte beim »Hausbau« in Afghanistan zu verzeichnen. Die positive wirtschaftliche Entwicklung trug zu einer teilweisen Stabilisierung bei, weil die Bevölkerung viele kleine Verbesserungen im täglichen Leben spürte. Der größte Erfolg wurde im Gesundheitssektor erzielt, wo hauptsächlich private Nichtregierungsorganisationen eine Basisversorgung gerade auch in den ländlichen Gebieten aufbauten. Auch die Fortschritte im Bildungssektor waren ein wichtiges Zeichen für die Menschen,

dass sich Afghanistan auf dem Weg in eine Nachkriegsordnung befand. Ähnliche Signale gingen von zwei Programmen aus, die die wirtschaftlichen Lebensbedingungen in den ländlichen Regionen verbesserten: das von der Weltbank finanzierte National Solidarity Program (NSP) mit seinen zigtausenden dörflichen Kleinprojekten und die von verschiedenen Gebern initiierten Mikrofinanzkredite für familiäre Kleinstgewerbetreibende. Von dem rasanten Ausbau mehrerer Handynetze profitierten die Dorfbewohner ebenso wie städtische Unternehmer. Auch das Straßennetz wurde schrittweise ausgebaut. Zu den Errungenschaften auf makroökonomischer Ebene gehörten die erfolgreich durchgeführte Währungsreform 2003, der stabile Währungskurs und die niedrige Inflationsrate. Jeder sichtbare Fortschritt, gerade auch in den verarmten ländlichen Gebieten, stärkte das Vertrauen der kriegsmüden Bevölkerung in die eigene Kraft.

Als Folge all dieser Entwicklungen afghanisierte sich das politische System mehr und mehr. Damit einher ging eine politische, wirtschaftliche und soziale Spaltung der Gesellschaft und eine ethnische Polarisierung, die für Machtrivalitäten innerhalb des informellen Herrschaftssystems instrumentalisiert wurden. Im Zuge der Afghanisierung wurden politische Machthaber, Profiteure aus der Drogenindustrie, aber auch junge, gut verdienende afghanische Fachkräfte in das System der informellen Machtbalance eingebunden, an dessen Spitze der Präsident mit seinem Familienclan stand. Im zentralisierten Staat missbrauchten Beamte in Ministerien und Provinzbehörden ihre Befugnis, Genehmigungen für wirtschaftliche Unternehmen oder behördliche Bescheinigungen auszustellen, um ihre mageren Gehälter aufzubessern. Das politische System entwickelte sich in eine Richtung, die den Demokratievorstellungen der internationalen Gemeinschaft immer weniger entsprach. Es bildete sich eine autokratische Herrschaftsordnung afghanischen Stils heraus, gestützt auf Beziehungen einflussreicher Patrone. Die neuen Privilegien, eine auf unkonditioniert vergebene internationale Hilfgelder gestützte Rentiersmentalität, die neue Machtfülle rehabilitierter Politiker und ein Präsident, dessen Führungsrolle auf der Pariser Konferenz von der internationalen Gemeinschaft gestärkt wurde: das alles förderte ein neues Selbstbewusstsein der erstarkten politischen Eliten.

Pariser Konferenz: Afghanische Führung des ANDS-Prozesses

Die Pariser Konferenz diente in erster Linie dazu, unter den Staaten der internationalen Gemeinschaft finanzielle und politische Unterstützung für die neue Afghanistan National Development Strategy (ANDS) einzuwerben. Die ANDS war am 21. April 2008 von Präsident Karzai gebilligt worden, der sie im Vorwort als »Afghan-owned blueprint« für die Entwicklung des Landes und als nationales »Poverty Reduction Strategy Paper« bezeichnete.⁶ Mit der Annahme der Strategie auf der Pariser Konferenz

⁶ Hamid Karzai in: *Afghanistan National Development Strategy (ANDS) 1387–1391 (2008–2013). A Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction*, Kabul 2008, S. v.

begann die auf fünf Jahre angelegte Phase der Implementierung (2008–2013), die den Afghanisierungsprozess bis zur vollen Übergabe der politischen Verantwortung an die Kabuler Regierung voranbringen soll.

Fünf Schwerpunkte der zukünftigen internationalen Unterstützung sind besonders hervorzuheben:⁷

- ▶ Die internationale Gemeinschaft macht sich die afghanischen Prioritäten zu eigen, wie sie in der ANDS zusammengefasst sind.
- ▶ Der Schwerpunkt, den die Regierung in Kabul auf das Wachstum des Privatsektors setzt – einschließlich der vorrangig zu fördernden Sektoren Infrastruktur, Landwirtschaft und Energie –, um Beschäftigungsmöglichkeiten für die afghanische Bevölkerung zu schaffen, wird von der internationalen Gemeinschaft übernommen.
- ▶ Um die Demokratie in Afghanistan zu stärken, verpflichtet sich die internationale Gemeinschaft, die Durchführung der drei Wahlgänge in den Jahren 2009 (Präsidentschaft und Provinzräte) und 2010 (Parlament) zu unterstützen.
- ▶ Ohne das neu errichtete Independent Directorate of Local Governance (IDLG) beim Namen zu nennen, sichert die internationale Gemeinschaft ihre Unterstützung für den ebenfalls im Zeitraum 2008–2013 geltenden IDLG-Workplan zu. Die Errichtung dieser subnationalen afghanischen Regierungsinstitutionen dient dazu, allen Afghanen staatliche Dienstleistungen zukommen zu lassen.
- ▶ Die internationale Gemeinschaft schließt sich den beiden Hauptforderungen der afghanischen Regierung an: Die internationale Hilfe soll besser koordiniert und die internationalen Gelder durch das afghanische Staatsbudget kanalisiert werden. Für die Umsetzung dieser Forderungen ist der UN-Sonderbeauftragte Kai Eide verantwortlich.⁸

Die ANDS ist in zweijähriger Arbeit von internationalen und afghanischen Experten nach Vorgaben der Weltbank formuliert worden. Konzeptionell hat sie den Charakter eines Zwitter, der zwei verschiedene politische Ansätze zu verbinden sucht: Einerseits weist die Anlage sie als Strategiepapier für die Armutsbekämpfung und den Gesamtaufbau des Staates aus, das die Demokratievorstellungen der internationalen Geber in Afghanistan umsetzen will. Andererseits nimmt sie für sich in Anspruch, aus einem Prozess umfassender Konsultationen mit der afghanischen Bevölkerung hervorgegangen zu sein (ANDS, S. 6) und somit deren Prioritäten als Leitlinien für Stabilisierung und Staatsaufbau zugrunde zu legen (ANDS, Kap. 2).

<www.ands.gov.af/ands/final_ands/src/final/Afghanistan%20National%20Development%20Strategy_eng.pdf>.

⁷ Vgl. *Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan*, Issued under the Authority of the Three Co-Chairs, Paris, 12.6.2008, <www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/enghlish.pdf>.

⁸ Vgl. »International Commitments to Help Afghanistan Must Be Upheld, Says UN Envoy«, New York: United Nations News Centre, 9.7.2008, <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=27327>.

Technokratisches Entwicklungskonzept⁹

Die Orientierung an westlichen Entwicklungsvorstellungen ist an den Zielen und dem Credo ablesbar, denen die ANDS verpflichtet ist. So stützt sie sich explizit auf den Afghanistan Compact von Januar 2006 und strebt eine sozioökonomische Entwicklung an, mit der die Millennium Development Goals (MDGs) erreicht werden sollen, die die UN-Generalversammlung im September 2000 verabschiedet hatte. Entscheidend ist jedoch der zentrale Leitgedanke, auf dem die Entwicklungsphilosophie der ANDS basiert. In der »Vision« für das Jahr 2020, die im ANDS abgedruckt ist, wird die Überzeugung ausgedrückt, dass eine »starke, durch den Privatsektor geführte Marktwirtschaft« (ANDS, S. i) die treibende Kraft für Armutsbekämpfung, nachhaltigen wirtschaftlichen Aufbau und die politische Stabilisierung Afghanistans sei. Dieses Credo liegt auch den vorausgegangenen Stabilisierungsprozessen zugrunde: dem Bonner Prozess (Dezember 2001–Januar 2006), dem Afghanistan Compact (2006–2011) und der nach der Londoner Konferenz 2006 erarbeiteten Interim-ANDS, die nun durch die neue ANDS ersetzt worden ist. Das Entwicklungscredo hat seit Ende 2001 das internationale Engagement in Afghanistan bestimmt und wird in der ANDS als strategisches Ziel mit folgenden Worten konkretisiert: »den Privatsektor zu befähigen, Afghanistans Entwicklung im Rahmen einer wettbewerbsfähigen, marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft anzuführen« (ANDS, S. 7). Die ANDS ist mithin der liberalen Friedensthese verpflichtet, die auf der Annahme beruht, dass Demokratie und freie Marktwirtschaft innenpolitischen Frieden fördern.¹⁰

Die ANDS gliedert sich wie der Afghanistan Compact in drei Säulen – (1) Sicherheit, (2) Regierungsführung (*governance*), Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, (3) wirtschaftliche und soziale Entwicklung – und übernimmt vom Compact auch das Fernziel des Querschnittsthemas »Drogen-

⁹ Der den Gesamtprozess bestimmende technokratische Charakter lässt sich anhand der Entstehung und der Erfolgskriterien des Afghanistan Compact und der sogenannten Interim-ANDS illustrieren. Die Ausarbeitung beider Dokumente erfolgte durch einen kleinen Beraterkreis unter Leitung von Professor Ishaq Nadiri, Karzais Oberstem Wirtschaftsberater, in Zusammenarbeit mit Mitarbeitern des Internationalen Währungsfonds (IWF), der International Development Association und der Weltbank. Als Leitlinien dienten Weltbank-Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung. Dagegen wurde ein politischer Prozess weitgehend vernachlässigt. Der Compact wurde bewusst so klassifiziert, dass er nicht vom afghanischen Parlament ratifiziert werden musste. Um eine bindende Wirkung für die »internationale Gemeinschaft« zu umgehen, wurde diese nicht als Vertragspartner definiert. Stattdessen tauchten die bei der Londoner Konferenz anwesenden Staaten nur in einer Teilnehmerliste in Anhang IV des Compact auf. »Erfolg« wurde nicht an inhaltlichen politischen Verbesserungen unter den schwierigen Bedingungen im kriegszerstörten Afghanistan, sondern oftmals lediglich an der Erreichung quantitativer Zielmarken bemessen. Vgl. International Crisis Group, *Afghanistan's Endangered Compact*, Kabul/Brüssel, 29.1.2007 (Policy Briefing Asia Nr. 59), <www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/b59_afghanistans_endangered_compact.pdf>.

¹⁰ Vgl. Roland Paris, *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge et al. 2004; Astri Suhrke, »Reconstruction as Modernisation: The »Post-conflict« Project in Afghanistan«, in: *Third World Quarterly*, 28 (Oktober 2007) 7, S. 1291–1308.

bekämpfung«: Beseitigung der Drogenindustrie. Vorgegebene Ziele, Kriterien und Fristen für sämtliche Bereiche und die Sektorstrategien für die wirtschaftliche Entwicklung sind detailliert ausgearbeitet. Auffällig ist allerdings, wie zurückhaltend die Kernkomponente der ANDS formuliert ist, die Führungsrolle des Privatsektors für die Gesamtentwicklung. So räumt die ANDS ein, dass sich ihre Sektorstrategien darauf beschränken, günstige Rahmenbedingungen für den Privatsektor zu schaffen. Dagegen können die einzelnen Strategien keine Aussagen zu Investitionen im Privatsektor treffen, weil diese »das Ergebnis privater Entscheidungsprozesse« seien (ANDS, S. 73). Diese Äußerung spiegelt offensichtlich die Ernüchterung über zu niedrige Privatinvestitionen wider. Ausländische Investoren haben sich bislang durch die instabile Gesamtlage, die Rechtsunsicherheit bei Grundstückserwerb und Kaufverträgen, die geringe Qualifikation afghanischer Arbeiter und schließlich die allgegenwärtige Korruption abschrecken lassen.

Stärkung der afghanischen Eigenverantwortung (ownership)

Die Fortschritte im Afghanisierungsprozess lassen sich daran ablesen, dass sich die politische Rolle gewandelt hat, die die afghanische Seite bei der Ausarbeitung der verschiedenen Strategiepapiere gespielt hat. Obwohl in allen Papieren »Afghan ownership« betont wird, unterscheiden sich die politischen Prozesse deutlich, die zur Entstehung und Verabschiedung der einzelnen Papiere geführt haben. Das Bonner Abkommen war das Ergebnis intensiver politischer Verhandlungen zwischen Vertretern der siegreichen afghanischen Kriegerfraktionen, die im Kampf gegen das Taliban-Regime militärisch mit den USA verbündet waren, und solchen der Vereinten Nationen sowie dem dominierenden US-Sonderbeauftragten Zalmay Khalilzad und zahlreichen internationalen Diplomaten. Formal stellte das Bonner Abkommen keinen Friedensvertrag dar, erfüllte aber einen ähnlichen Zweck. Es war das Dokument eines politischen Kompromisses zwischen denjenigen externen und internen Kräften, die die Taliban entweder besiegt oder von deren Zusammenbruch profitiert hatten. Der Kompromiss diente dazu, einen politischen Prozess zu initiieren, in dessen Verlauf eine vom afghanischen Volk legitimierte Regierung eingesetzt werden konnte. Das Abschlussdokument wurde offiziell von den afghanischen und internationalen Repräsentanten angenommen, die an der Petersberger Konferenz im November/Dezember 2001 teilgenommen hatten.

Dagegen wurde der Afghanistan Compact zwar auch als politisches Dokument deklariert, er war aber eher ein Strategiepapier mit Fristen und Kriterien für den Aufbau von Staat und Wirtschaft. Das Dokument, das lediglich ein nominelles Konsultationsverfahren in Afghanistan durchlief, wurde auf der Londoner Konferenz im Januar 2006 vorgestellt. Im Gegensatz zum Bonner Abkommen wurde es jedoch nicht offiziell unterzeichnet und besaß deshalb auch keinen verbindlichen Rechtscharakter. Um dieser Legitimationsschwäche etwas abzuwehren, erklärte der UN-Sicherheitsrat ihn anschließend zum »zentralen strategischen Rahmen« für den Aufbau

Afghanistans und hob die Eigenverantwortung der afghanischen Vertragspartner besonders hervor. Selbst wenn diese Aussage eher deklaratorischen Charakter hatte, ermöglichte sie es der afghanischen Regierung, sich als Akteur in einem Prozess zu beschreiben, in dem ihre Rolle schrittweise zusehends aufgewertet wurde. In der Interim-ANDS schrieb die Regierung in Kabul entsprechend: Während das Bonner Abkommen einen »Pakt zwischen Afghanen darstellte, der von den UN kontrolliert und unterstützt wurde«, sehe der Afghanistan Compact bereits »einen Rahmen für eine Partnerschaft zwischen der [afghanischen] Regierung und der internationalen Gemeinschaft vor«.¹¹

Die ANDS setzt diese Entwicklung fort, indem sie die afghanische Eigenverantwortung für den Stabilisierungsprozess betont, die sich auch aus der im zweiten Kapitel der ANDS (The Participatory Process and Provincial Development Plans) erläuterten partizipatorischen Entstehung des Dokuments ergibt. Die ANDS gibt vor, die Prioritäten der afghanischen Bevölkerung in allen 34 Provinzen in umfassenden Konsultationen erfragt zu haben.¹² Aus der Rangfolge der Prioritäten, die die konsultierten Personen in jeder Provinz genannt hätten, sei der jeweilige Provinzentwicklungsplan erarbeitet worden. Die Prioritäten der 34 Provinzen seien wiederum in der ANDS als nationaler Entwicklungsstrategie zusammengefasst. Insofern repräsentiere die ANDS die Entwicklungsprioritäten der afghanischen Bevölkerung.

Skepsis gegenüber dem angewandten *bottom-up*-Ansatz ist allerdings aus mehreren Gründen angebracht. Zum einen ist zu fragen, wie die Bevölkerung angesichts der schwierigen Sicherheitslage in den südlichen und östlichen Provinzen in den letzten drei Jahren überhaupt konsultiert werden konnte. Zum zweiten lassen Beschreibungen der Konsultationen in den hinreichend sicheren und damit zugänglichen Provinzen an der Transparenz des Verfahrens zweifeln. So wurde wiederholt berichtet, dass ANDS-Berater mit einem in Kabul bereits ausgearbeiteten Entwurf in eine Provinzhauptstadt flogen. Diesen Entwurf ließen sie in einem zweitägigen Hauruckverfahren von einer Gruppe von 1000 bis 1500 kurzfristig zusammengerufenen Personen »abnicken«, ohne dass diese Personen ausreichend auf den Zweck der Veranstaltung vorbereitet waren. Zum dritten sorgten zusätzliche Konsultationsprozesse für Verwirrung. So hatten internationale Regierungs- oder Nichtregierungsorganisationen, aber auch Vertreter

¹¹ Übersetzt aus: *Afghanistan National Development Strategy, Summary Report. An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction*, 30.6.2006, S. 5 (Interim-ANDS/II-ANDS), <[www.reliefweb.int/rw/RWFiles2006.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/KHII-6LK3R2-unama-afg-30jan1.pdf/\\$File/unama-afg-30jan1.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2006.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/KHII-6LK3R2-unama-afg-30jan1.pdf/$File/unama-afg-30jan1.pdf)>.

¹² In der ANDS, S. 17, wird der Konsultationsprozess folgendermaßen beschrieben: Während der vorausgegangenen drei Jahre wurden in allen 34 Provinzen mehr als 17 000 Personen, davon 47% Frauen, zu allen Säulen der ANDS befragt. Außerdem wurden auf der nationalen, Provinz- und lokalen Ebene praktisch alle relevanten Akteure aus Regierung, Legislative und Zivilgesellschaft, von Nichtregierungsorganisationen, religiösen und kulturellen Organisationen und dem Privatsektor konsultiert. Schließlich wurden auch Vertreter der Provinzwiederaufbauteams (PRTs) und der internationalen Gemeinschaft sowie Fachleute und einflussreiche Persönlichkeiten in den Prozess einbezogen.

des afghanischen Provinzgouverneurs die Bevölkerung nach ihren Bedürfnissen gefragt. Doch ergaben auch diese lokalen Erhebungen keine repräsentativen Prioritäten für die gesamte Provinz, vielmehr gingen aus ihnen mehrere, miteinander konkurrierende »Wunschlisten« hervor. Schließlich wurde auch keine der »Wunschlisten« bei der offiziellen Konsultation von den ANDS-Beratern berücksichtigt. Das verstärkte die Frustration in der Provinzbevölkerung und lieferte einen neuerlichen Beweis für die schlechte Regierungsführung Karzais und seines Kabinetts.¹³

Auf der Pariser Konferenz setzte sich die internationale Gemeinschaft gleichwohl über die berechtigten Zweifel an diesem Verfahren hinweg, ignorierte den Unmut in der afghanischen Bevölkerung und bekräftigte den Afghanisierungsprozess. Für die Wahlen 2009 und 2010 sicherte sie ihre Unterstützung und für die fünfjährige Phase der ANDS-Umsetzung ca. 20 Milliarden US-Dollar an Finanzmitteln zu.

Ausblick: Konsequenzen der Afghanisierung

Mit den beiden Stichworten »Strukturdefizite des bisherigen Aufbaus« und »neues Selbstbewusstsein der afghanischen Eliten« wurde auf die primären Triebkräfte verwiesen, die die internationale Gemeinschaft in Paris zu einer Anpassung ihrer Strategie veranlassten. Bis zum nächsten Etappenziel der fortschreitenden Afghanisierung, das mit dem Ende des ANDS-Prozesses 2013 markiert ist, dürfte sich die Forderung der afghanischen Eliten nach größerer Eigenverantwortung weiter verstärken. Angesichts dessen sollte die internationale Gemeinschaft ihre bisherige Strategie konsequent weiterverfolgen: Je erfolgreicher sie bei ihren Bemühungen ist, die afghanische Regierung zur vollen Übernahme der politischen Verantwortung zu befähigen, desto eher kann sie ihre Unterstützung reduzieren und mit einem schrittweisen Rückzug beginnen.

Eine Beschleunigung des Afghanisierungsprozesses könnte notwendig werden, wenn sich im Umfeld der Wahlen 2009 und 2010 die Sicherheitsrisiken für internationale Soldaten und zivile Aufbauhelfer erhöhen. Da die schlechte Sicherheitslage in den besonders umkämpften Landesteilen die Abhaltung von Wahlen dort unmöglich machen wird, ist ein Streit über die Legitimität der Wahlen zu erwarten. Befürchtete Wahlmanipulationen durch die Hauptakteure des informellen Kräftesystems inklusive Präsident Karzais¹⁴ können die Legitimität der Wahlen weiter schwächen und innenpolitische Machtkämpfe eskalieren lassen. Gerät die internationale Gemeinschaft in den Verdacht, dass sie umfassende Wahlmanipulationen oder eine reine Scheinwahl ohne ausreichende Legitimität duldet, drohen ihr Vergeltungsakte innenpolitischer Gegner Karzais und eine wei-

¹³ Von dieser Vorgehensweise berichteten der Autorin während ihrer Gespräche in mehreren nördlichen und nordwestlichen Provinzen im August 2007 und April/Mai 2008 vor Ort tätige internationale Fachkräfte.

¹⁴ Vgl. Citha D. Maaß, *Paradigmenwechsel in Afghanistan. Eigenverantwortung der afghanischen Regierung statt Geberprioritäten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 44/2008), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5014>.

tere Entfremdung der frustrierten Bevölkerung. Nutznießer dieser konfliktstürenden Entwicklungen wären letztlich Neo-Taleban und andere Gruppen des OMK-Verbunds.

Schließlich ist mit dem paradox anmutenden Phänomen zu rechnen, dass die Sicherheit internationaler Vertreter als Folge der angestrebten Aufstockung internationaler Truppen im Vorfeld der Wahlen in höherem Grade bedroht sein wird. Sollten die internationalen Truppen nämlich bis zu den Parlamentswahlen 2010 – wie von den Kandidaten im Wahlkampf für die US-Präsidentschaft bereits in Aussicht gestellt – deutlich verstärkt werden, könnte sich eine Lehre aus der afghanischen Geschichte bewahrheiten: Interne Rivalitäten werden immer dann zurückgestellt, wenn es gilt, vereint gegen den äußeren Feind zu kämpfen. Nicht auszuschließen ist, dass die Stimmung in der afghanischen Bevölkerung umkippt und sie die internationalen Soldaten als Besatzungstruppen ansehen.

Um die Folgen der befürchteten Gewalteskalation für internationale Vertreter in Afghanistan zu minimieren, sollte die internationale Gemeinschaft die Umsetzung ihrer Strategie des Aufbaus afghanischer Kapazitäten in allen Bereichen bei gleichzeitiger Ausarbeitung einer Exitstrategie energisch vorantreiben. Dazu sind folgende Aufgaben vorrangig zu bewältigen:

- ▶ Als Konsequenz aus den strukturellen Defiziten des Staatsaufbaus muss sich die internationale Gemeinschaft pragmatisch von ihrem utopischen Fernziel einer »liberalen Marktdemokratie« in Afghanistan verabschieden und sich auf die Verfestigung eines Herrschaftssystems afghanischen Stils einstellen. Ob nun Hamid Karzai oder ein anderer paschtunischer Politiker die Präsidentschaftswahlen gewinnt: Er wird in jedem Fall nicht nur von den USA, sondern auch von dem informellen Kräftesystem einschließlich der Drogenökonomie abhängig sein.
- ▶ Als Konsequenz aus dem erstarkten Selbstbewusstsein der Afghanen sollte die internationale Gemeinschaft ihre politische, wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung effektiver bündeln, damit die afghanischen Partner so früh wie möglich zur Übernahme politischer Eigenverantwortung befähigt werden. Langfristig lässt sich die informelle Machtbalance nur von innen aufbrechen, indem politische Parteien zu funktionsfähigen Akteuren im politischen System aufgebaut und gewählte Organe wie Parlament, Provinzräte und (noch nicht existierende) Kommunalräte zur wirksamen Kontrolle der Exekutive befähigt werden. Deutschland und die EU können die sich bietende Chance eines Wechsels der US-Administration nutzen, um diese für eine Änderung des Wahlsystems und speziell einer Abschaffung der Single Non-Transferable Vote (SNTV) noch vor den Parlamentswahlen 2010 zu gewinnen.
- ▶ Als Konsequenz aus der befürchteten Gewalteskalation sollten alle Nato-Bündnispartner die umfassende Ausbildung der afghanischen Armee (ANA) mit oberster Priorität vorantreiben. Die künftige Sollstärke der ANA ist mittlerweile auf 86 000 Mann angehoben worden, ca. 33 000

Mann gelten derzeit als gut ausgebildet.¹⁵ Ziel sollte es sein, 2013 der afghanischen Regierung mit einer einsatzfähigen ANA ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie das staatliche Gewaltmonopol im Land durchzusetzen vermag. Die Durchsetzung dieses Monopols ist zugleich die Grundvoraussetzung für den Beginn eines militärischen Rückzugs.

15 Mitte August 2008 beschloss US-Verteidigungsminister Robert Gates, die Stärke der aktiv einsatzfähigen ANA-Truppen fast zu verdoppeln. Einschließlich zusätzlicher Unterstützungseinheiten soll die ANA-Obergrenze in den nächsten fünf Jahren auf 120 000 bis 122 000 Mann angehoben werden. Für diesen Zeitraum stellen die USA 20 Milliarden US-Dollar zur Verfügung. Ob damit aber die tatsächlichen Kosten gedeckt werden können, erscheint fraglich. Europäische Nato-Partner sollten sich deshalb auf Aufforderungen der neuen US-Administration einstellen, sich an den zusätzlichen Kosten zu beteiligen. Angesichts der niedrigen Staatseinnahmen der afghanischen Regierung drängt sich auch die Frage nach der langfristigen Finanzierung einer so großen Armee auf. Da voraussichtlich die eigenen Haushaltsmittel nicht ausreichen, müsste die Nato die ANA dauerhaft subventionieren.

Probleme der Nato-Strategie

Bundeswehr: Herausforderung Aufstandsbekämpfung

Timo Noetzel / Benjamin Schreer

Vieles spricht dafür, dass sich die deutsche Debatte über die Zukunft des Afghanistaneinsatzes weiter zuspitzen wird. Nicht nur steht im Herbst 2008 die Entscheidung über die Verlängerung der Mandate für die Beteiligung der Bundeswehr an der Nato-geführten International Security Assistance Force (ISAF) und der Operation Enduring Freedom (OEF) an. Durch den beginnenden Bundestagswahlkampf dürfte der Afghanistaneinsatz auch zu einem noch vehementer umstrittenen Gegenstand innenpolitischer Kontroversen werden. Die politischen Entscheidungsträger werden sich daher noch massiver mit der Frage konfrontiert sehen, wie die Strategie für den Rückzug der Nato und der Bundeswehr aus Afghanistan aussehen soll (*exit strategy*). Bereits jetzt zeigen sich die Vorboten dieser Diskussion.¹

Allerdings wird die derzeitige Debatte überwiegend unter der Prämisse eines möglichst schnellen Abzugs geführt. Wenig diskutiert, aber umso dringlicher ist eine Diskussion über die veränderte Einsatzrealität in Afghanistan und die sich hieraus ableitenden Konsequenzen. Auf der operativen Ebene des Einsatzes in Afghanistan geht es dabei darum, sich den Erfordernissen der Aufstandsbekämpfung zu widmen, auf der strategischen Ebene in Berlin darum, die Planung in den Ressorts besser zu vernetzen. Grundsätzlich ist darüber hinaus im Interesse des Missionserfolgs die Bereitschaft zu einem langjährigen Einsatz der Bundeswehr an der Seite der Bündnispartner erforderlich. Der Verlauf vergleichbarer internationaler Friedensmissionen zeigt, dass sie – wenn die Erfolgsaussichten das entscheidende Kriterium sein sollen – langwierig sind und etwa 20 bis 30 Jahre dauern können.

Die Bundeswehr (und die zivilen Akteure) im Norden Afghanistans sehen sich mittlerweile mit einer gut organisierten Aufstandsbewegung (*insurgency*) konfrontiert, die unter Anwendung von Gewalt das politische Ziel verfolgt, den deutschen Abzug zu erzwingen. Hierzulande wird diese neue Einsatzrealität jedoch weitgehend verdrängt und ist man unbeirrt der Meinung, dass es sich um eine rein »friedensstabilisierende« Mission handelt.² Dabei ist eine intensive Debatte über die Ziele und Strategie der Aufständischen und über geeignete Gegenmaßnahmen (*counter-insurgency*) im Interesse der Erfolgsaussichten des Einsatzes unbedingt erforderlich.

¹ »Union streitet über Truppenabzug aus Afghanistan«, in: *Der Spiegel* (online), 21.4.2008.

² Timo Noetzel/Benjamin Schreer, »Counter-What? Germany and Counter-insurgency in Afghanistan«, in: *RUSI Journal*, 153 (Februar 2008) 1, S. 42–46.

Ziele und Strategien der Aufständischen

Primäres politisches Ziel der Aufständischen ist es, die internationalen Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan zum Scheitern zu bringen. Ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg ist dabei der Abzug einzelner Verbündeter. Auf strategischer Ebene gilt es für die Aufständischen folglich, die technologisch weit überlegenen westlichen Streitkräfte in einen langwierigen politischen Zermübungskrieg zu verwickeln, um so die politische Debatte im Bündnis über eine Beendigung der Operation anzuheizen. Daher ist in jüngster Zeit zu beobachten, dass die Aufständischen ihre Angriffe zunehmend stärker auf innenpolitische Ereignisse (Wahlen, Mandatsverlängerungen etc.) in den an ISAF beteiligten Nationen abstimmen. Geiselnahmen und Ermordungen militärischer und ziviler Angehöriger westlicher Staaten zielen öffentlichkeitswirksam auf die Beeinflussung entsprechender innenpolitischer Entwicklungen. Diese asymmetrische Operationsführung setzt somit auf einen Abnutzungseffekt bei den westlichen Bevölkerungen und deren politischen Eliten.

Gerade die international als wankelmütig wahrgenommene deutsche Öffentlichkeit dürfte dabei verstärkt ins Blickfeld der afghanischen Aufständischen rücken. Schon die gegenwärtige deutsche Debatte über einen perspektivisch möglichen Truppenrückzug kommt ihren Interessen entgegen. So ist auch nicht verwunderlich, dass sich die Bundeswehr seit geraumer Zeit im Norden Afghanistans mit einer verschlechterten Sicherheitslage konfrontiert sieht. Dabei orientieren sich die afghanischen Aufständischen zunehmend an der irakischen Aufstandsbewegung und bedienen sich der von jenen erprobten effektiveren Angriffstaktiken. Zudem wird mittlerweile auch qualitativ hochwertigeres Material verwendet, wie zum Beispiel modernste Sprengsätze. Die Aufständischen haben sich organisatorisch auf weitgehend unabhängig voneinander operierende Zellen verlegt. Diese planen und organisieren Selbstmordattentate und setzen ferngezündete unkonventionelle Sprengvorrichtungen gegen ISAF-Truppen ein. Deren Stützpunkte werden regelmäßig mit Raketen angegriffen.

Damit hat der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan eine neue Qualität gewonnen. Erlaubte die geringe Gewaltintensität im Norden in den ersten Einsatzjahren eine Konzentration der deutschen Truppen auf friedensstabilisierende Maßnahmen, sieht sie sich jetzt mit einer kontinuierlich an Schlagkraft zulegenden Aufstandsbewegung konfrontiert. Nicht zuletzt als Reaktion hierauf wurden auch deutsche Soldaten im Norden unter ISAF-Mandat verstärkt in militärischen Operationen gegen Aufständische eingesetzt.

Im Resultat haben sich die Aufgabenschwerpunkte der Missionen von ISAF und OEF im Einsatzgebiet der Bundeswehr zusehends angeglichen. Faktisch gibt es keinen entscheidenden Unterschied mehr zwischen offensiven OEF- und ISAF-Operationen.³ Die gegenwärtig überwiegend unter

³ Vgl. Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), *Nato Operational Plan 10302 (Rev.1)*, Mons 2005, S. 1, 4.

OEF-Mandat durchgeführten Maßnahmen zur Ausbildung von Militär- und Polizeikräften schaffen die Schlüsselvoraussetzung für den Erfolg des ISAF-Einsatzes. Somit überlappen sich das ISAF- und das OEF-Mandat in weiten Teilen. Folglich sollte langfristig auch nur ein einziges Mandat für Afghanistan als Ziel angestrebt werden. Die Bundesregierung sollte sich dabei zunächst zum Ziel setzen, die unter OEF-Mandat durchgeführten Aufgaben schrittweise unter das Dach der ISAF zu verlagern. Zumal unter einer dann einheitlichen Kommandostruktur die vorhandenen Kräfte effektiver eingesetzt werden könnten.

Prämissen der Aufstandsbekämpfung

Afghanische Regierung und ISAF konkurrieren mit den Aufständischen um die Unterstützung und Loyalität der Bevölkerung. Ohne Rückzugsräume, Verpflegung und Nachschub kann die Aufstandsbewegung nicht agieren. Die grundlegende Prämisse jeder Konzeption zur Aufstandsbekämpfung muss es daher sein, den Aufständischen diese Unterstützung zu verwehren oder zu entziehen.⁴

Im Kampf um die »Herzen und Köpfe« (*hearts and minds*) der Zivilbevölkerung gilt es, die Operationsführung auf bestimmte Ziele auszurichten. Hauptaufgabe der regierungstreuen Sicherheitskräfte und der internationalen Truppen ist der Schutz der Bevölkerung. Die Herstellung des Gewaltmonopols des afghanischen Staates ist der Schlüssel dafür, dass die von den internationalen Truppen unterstützte Regierung als legitim anerkannt und als durchsetzungsfähig wahrgenommen wird.⁵ Der Aufbau afghanischer Militär- und Polizeikräfte muss insofern im Zentrum der Anstrengungen stehen.

Dies ist allerdings nicht gleichbedeutend mit einer Priorisierung militärischer Mittel bei der Aufstandsbekämpfung. Vielmehr gewinnen zivile Mittel zusehends an Bedeutung. Denn Basis für den Erfolg ist, dass die Gesamtsituation der afghanischen Bevölkerung verbessert wird, die daher ins Zentrum aller operativen Überlegungen rücken muss. Es gilt, alle militärischen und zivilen Mittel in die strategische und operative Planung einzubeziehen. Dieser Ansatz wird in der nationalen und internationalen Debatte vielfach gefordert. Auf nationaler Ebene verlangt das Weißbuch der Bundesregierung aus dem Jahr 2006 nach einem »Konzept der vernetzten Sicherheit«, das eine stärkere Verzahnung der verschiedenen Ressorts im Auslandseinsatz vorsieht.⁶ Das Atlantische Bündnis wiederum hat auf

⁴ Vgl. David Galula, *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*, Westport 2006, S. 4; Gavin Bulloch, »Military Doctrine and Counterinsurgency: A British Perspective«, in: *Parameters*, (Sommer 1996), S. 4–16 (7).

⁵ Vgl. Andrea M. Lopez, »Engaging or Withdrawing, Winning or Losing? The Contradictions of Counterinsurgency Policy in Afghanistan and Iraq«, in: *Third World Quarterly*, 28 (2007), S. 245–260 (249).

⁶ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006.

seinem Treffen in Bukarest im April 2008 das Ziel eines »comprehensive approach« bekräftigt.⁷

Aufstandsbekämpfung und vernetzte Sicherheit: Das Beispiel Harekate Yolo II

Gleichwohl ist die Umsetzung dieses richtungsweisenden Ansatzes der Aufstandsbekämpfung auch auf nationaler Ebene nicht sonderlich weit vorangeschritten. Vielmehr zeigt sich, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts neue Formen interministerieller und ressortübergreifender Kooperation erfordert. Die gegenwärtigen Verwaltungsabläufe der ressortübergreifenden Zusammenarbeit sind dem Ziel einer gemeinsamen Strategie für den Einsatz abträglich. Notwendig sind daher eine Integration der Ressortpolitiken im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes und eine Straffung der Verwaltungsabläufe.

Der Mangel daran ist eines der zentralen Probleme für die Einsatzführung in Afghanistan, wo schnelle und sichtbare Fortschritte bei der Bekämpfung der Aufstandsbewegung von entscheidender Bedeutung sind.⁸ Neben einer Beschleunigung der Verwaltungsabläufe bedarf es auch einer Reform der Steuerungs- und Implementierungsstrukturen. Ziel der Bundesregierung sollte es sein, alle für den Einsatz zur Verfügung stehenden Mittel unter gemeinsamer Führung zu bündeln und im Rahmen einer die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Dimensionen von Sicherheit und Wiederaufbau umfassenden Strategie einzusetzen.

Trotz aller Absichtserklärungen der Politik fehlt ein solcher ganzheitlicher Ansatz bislang. Dies zeigte sich in Afghanistan insbesondere während der Operation Harekate Yolo II im Herbst 2007, mit der auf die verschlechterte Sicherheitslage in den nordwestafghanischen Provinzen Faryab und Badghis reagiert wurde. Dort hatten kriminelle, mit den Taleban in Verbindung stehende Gruppierungen weite Teile der beiden Provinzen unter ihre Kontrolle gebracht. Nachdem in der Folge die Vertreter der afghanischen Regierung aus der Region verdrängt waren, errichteten die Taleban ein Schattenregime.

Die Operation zielte kurzfristig darauf ab, die Region militärisch wieder unter Kontrolle zu bringen und der Bevölkerung zu verdeutlichen, dass die afghanische Regierung und ISAF in der Lage sind, Sicherheit zu gewährleisten. Langfristiges Ziel war es, einen regionalen Schwerpunkt zu schaffen, in dem militärisch abgesicherte Aufbauhilfe geleistet und sichtbar gemacht werden kann. Harekate Yolo II basierte folglich auf einem Einsatz, bei dem militärische und zivile Mittel das gleiche Gewicht hatten. Konzeptionell war die Operation auf einen Zeitraum bis zum Frühjahr dieses Jahres angelegt.

⁷ Vgl. North Atlantic Treaty Organization, *Bukarest Summit Declaration*, Bukarest, 3.4.2008, <www.Nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>.

⁸ Vgl. Montgomery McFate/Andrea V. Jackson, »The Object beyond War: Counterinsurgency and the Four Tools of Political Competition«, in: *Military Review, Special Edition – Counterinsurgency Reader*, (Oktober 2006), S. 56–69 (56).

Durch den offensiven Einsatz von ISAF-Truppen und afghanischen Sicherheitskräften konnten die in der Region präsenten Aufstandsgruppen entscheidend geschwächt werden. Aufgrund dieses militärischen Erfolgs konnte die United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) eine positive Sicherheitsbewertung für die Region abgeben. Eine solche Bewertung schafft in einer derartigen Situation die Grundlage für eine Rückkehr ziviler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen in instabile Provinzen und ist somit Grundvoraussetzung für zivile Wiederaufbauanstrengungen. Da die ISAF-Mission über keine eigenen zivilen Mittel verfügt, ist sie auf die freiwillige Kooperation ziviler Organisationen angewiesen. Der Erfolg der Operation ist mithin abhängig von Entscheidungsprozessen in zivilen Organisationen, deren originäre Aufgabe nicht die Bekämpfung von Aufständischen ist und auch nicht sein kann.

Die zentrale Lehre der Operation Harekate Yolo II ist, dass ein abgestimmter Einsatz ziviler und militärischer Mittel von entscheidender Bedeutung für die Führung von Auslandseinsätzen ist, deren Schwerpunkt auf der Aufstandsbekämpfung liegt. Unmittelbar auf die Herstellung militärischer Kontrolle über ein Gebiet folgend, müssen zivil-militärische Wiederaufbauprojekte sichtbare Verbesserungen der Lebensbedingungen nach sich ziehen, um der Zivilbevölkerung den langfristigen Mehrwert derartiger militärischer Operationen zu verdeutlichen. Im Falle von Harekate Yolo II zeigte sich jedoch, dass die militärischen Ziele der offensiven Aufstandsbekämpfung relativ unproblematisch zu erreichen waren, deren zeitverzugsarme Flankierung mit zivilen Mitteln jedoch weitgehend Stückwerk blieb. Von einem ressortübergreifenden Ansatz bei der Aufstandsbekämpfung konnte keine Rede sein.⁹ Dass im Rahmen der deutschen Operationsführung zivile und militärische Mittel strikt getrennt werden, stellt weiterhin ein entscheidendes Hemmnis dar.

Fazit

Bundeswehr und Nato werden in Afghanistan nur dann erfolgreich sein können, wenn Politik und Militär die qualitativ neue Herausforderung durch Aufständische als solche erkennen und akzeptieren, dass mit strukturellen Entwicklungsmaßnahmen auf sie reagiert werden muss. Der vernetzte Ansatz ist gerade bei der Aufstandsbekämpfung ein zentraler Faktor für die Erfolgsaussichten der Gesamtoperation. Nur durch den integrierten, offensiven Einsatz militärischer und ziviler Mittel kann der Wettlauf mit den Aufständischen um politische Legitimität und Durchsetzungsfähigkeit gewonnen werden.

Erforderlich sind auf deutscher Seite vermehrte Anstrengungen bei der Entwicklung eines ressortübergreifenden Ansatzes zur Aufstandsbekämpfung in Afghanistan. Die Bundesregierung sieht sich auf der operativen Ebene mit einem Missverhältnis zwischen den zur Verfügung stehenden

⁹ Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Strategien zur Aufstandsbekämpfung. Neue Ansätze für die ISAF-Mission*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2008 (SWP-Aktuell 3/2008).

Instrumenten, Mitteln und Planungsstrukturen und den Herausforderungen im Einsatzgebiet konfrontiert. Die betroffenen Schlüsselressorts – neben Auswärtigem Amt das Entwicklungs-, Verteidigungs- und Innenministerium – verzahnen bisher weder die strategischen Planungsprozesse noch die operative Umsetzung ihrer jeweiligen Afghanistan-Politiken miteinander. Fortschritte bei der strategischen und operativen Verknüpfung ziviler und militärischer Mittel sind aber entscheidend für einen Erfolg in Afghanistan und in künftigen vergleichbaren Operationen der Bundesrepublik und ihrer Verbündeten.

Die deutsche Debatte über eine ›Exit-Strategie‹ darf sich nicht auf die Frage der Verwirklichung eines Truppenrückzugs aus Afghanistan fokussieren. Vielmehr geht es darum, die Bundeswehr auf die Herausforderungen der Aufstandsbekämpfung vorzubereiten und auszurichten. Ein Abzug aus einer nachhaltig stabilisierten Region, in der insoweit auch die deutschen Sicherheitsinteressen gewahrt sind, kann nur durch eine Strategie ermöglicht werden, die das Konzept der Aufstandsbekämpfung ins Zentrum stellt und die Bundeswehr dazu befähigt, in einem ganzheitlichen Ansatz militärische und zivile Mittel integriert zur Wirkung zu bringen.¹⁰

¹⁰ Vgl. Timo Noetzel/Martin Zapfe, *Aufstandsbekämpfung als Auftrag. Instrumente und Planungsstrukturen für den ISAF-Einsatz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Studie 13/2008).

Polizeiaufbau in Afghanistan

Ronja Kempin

In Afghanistan ist man gut sieben Jahre nach dem Sturz des Taleban-Regimes von einer effektiv arbeitenden zivilen Polizei noch weit entfernt. Dabei gehört eine Polizei, die rechtsstaatlichen Prinzipien folgt, die Menschenrechte achtet und das Vertrauen der Bürger genießt, zu den Grundvoraussetzungen einer stabilen Staatlichkeit. Der Aufbau der Afghan National Police (ANP) bildet daher eine der wichtigsten Herausforderungen, vor die sich die internationale Gemeinschaft in Afghanistan gestellt sieht.

Desolate Verfassung der ANP

In weiten Teilen des Landes befinden sich die Polizeistationen in einem desolaten Zustand. Den Polizeikräften mangelt es an adäquater Bewaffnung, Munition und Ausrüstung; es fehlt an Fahrzeugen, Treibstoff und Kommunikationsmitteln. Ein weiteres Problem ergibt sich bei der Personalauswahl. Für die Ernennung der Polizeibeamten in den 34 Provinzen und knapp 400 Bezirken ist die Regierung Karzai zuständig – sie nutzt ihre Befugnisse, um Angehörige von Milizen einflussreicher Warlords und Kommandanten als Polizisten einzustellen und auf diese Weise zu legitimieren. Dabei stört es die Verantwortlichen in Kabul wenig, dass die Mitglieder der Milizen in aller Regel weder über polizeiliche Erfahrungen noch über eine entsprechende Ausbildung verfügen. Im Alltag handeln die so rekrutierten Polizeikräfte dann oft nach eigenem »Recht«.

Dazu trägt auch die schlechte Bezahlung der Polizisten bei. Ihr monatliches Gehalt von etwa 100 US-Dollar reicht nicht aus, um eine Familie zu ernähren. Viele Polizisten sind daher anfällig für Korruption oder in sonstige kriminelle Aktivitäten verwickelt. An Kontrollpunkten werden mitunter willkürlich »Steuern« erhoben; immer wieder werden Polizisten der Folter und anderer Menschenrechtsverletzungen beschuldigt. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die ANP in der afghanischen Bevölkerung nach wie vor eher als Teil der Sicherheitsprobleme des Landes denn als Mittel zu deren Lösung wahrgenommen wird.¹

Die Erwartung, dass sich bei den Bemühungen um eine Reform des Sicherheitssektors rasch Erfolge einstellen würden, war von Beginn an unrealistisch. In den vergangenen zwanzig Jahren waren die zivilen Polizeistrukturen unter der Herrschaft von Mujahedin und Taleban nahezu voll-

¹ Vgl. dazu insbesondere Andrew Wilder, *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police*, Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Juli 2007, S. 11ff; International Crisis Group (ICG), *Reforming Afghanistan's Police*, 30.8.2007 (Asia Report Nr. 138), S. 1.

ständig zerschlagen worden. Allerdings können die Probleme, die einer effektiven Arbeitsweise der afghanischen Polizei zum heutigen Zeitpunkt entgegenstehen, nicht mehr auf die schwierige Ausgangslage des Jahres 2001 zurückgeführt werden. Die Ursache der negativen Leistungsbilanz liegt vielmehr im mangelhaften Engagement der internationalen Gemeinschaft. Eine Rolle spielt dabei auch der Umstand, dass die konzeptionellen Vorstellungen der wichtigsten internationalen Akteure, die mit dem Aufbau der ANP befasst sind, kaum miteinander in Einklang zu bringen sind.

Ungenügendes Engagement der Europäer

Die Bundesrepublik Deutschland, die Afghanistans Polizei bereits in den sechziger und siebziger Jahren unterstützt hatte, war seit Beginn des Wiederaufbaus im Jahr 2002 als Führungsnation mit der Reform der afghanischen Polizeikräfte betraut. Dabei ist es ihr durchaus gelungen – zum Teil gegen den Widerstand von afghanischer Regierung und Polizei –, die Organisation der ANP zu reformieren. Die Dienstgradstrukturen wurden zugunsten einer homogenen, effektiven Führung verschlankt, Leitungspositionen nach Professionalitätskriterien besetzt. Zudem konnte ein Mechanismus geschaffen werden, der die regelmäßige Bezahlung der Polizeikräfte sicherstellt. Darüber hinaus richteten die Deutschen in Kabul eine Polizeiakademie ein, an der Polizeioffiziere des mittleren und gehobenen Dienstes ausgebildet werden.²

Nach fünf Jahren intensiver Aufbauarbeit musste Berlin im Frühjahr 2007 jedoch eingestehen, dass es die Aufgabe, eine rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichtete Polizei aufzubauen, allein nicht bewältigen kann. Deutschland ist es in den vergangenen Jahren zwar gelungen, etwa 5000 Polizistinnen und Polizisten des mittleren und gehobenen Dienstes an der Polizeiakademie in Kabul aus- und weitere 14 000 im Rahmen von Kurzlehrgängen fortzubilden. Die Ausbildung einfacher Streifenpolizisten, die dringend benötigt werden, ließ sich jedoch nicht bewerkstelligen.

Angesichts dieser Bilanz war es nur konsequent, dass Berlin seine Partner in der EU bat, das Engagement Deutschlands beim Polizeiaufbau sowohl finanziell als auch personell – durch Entsendung zusätzlicher Experten – zu unterstützen. Dieser Aufforderung kam Brüssel am 30. Mai 2007 mit dem Beschluss nach, die deutschen Bemühungen zu europäisieren und in die neu einzurichtende EU-Mission EUPOL Afghanistan zu überführen.³ Die 195 Spezialisten umfassende Polizeimission der EU sollte, so wurde vereinbart, auch in den gefährlichen Süd- und Ostprovinzen Angehörige der ANP und des afghanischen Innenministeriums ausbilden, beraten und betreuen. Die Arbeit der 40 deutschen Polizei- und Rechts-

² Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern (Hg.), *Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan*, Berlin, Dezember 2005, <www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2006/Polizeiliche_Aufbauhilfe_in_Afghanistan_Id_25565_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Polizeiliche_Aufbauhilfe_in_Afghanistan_Id_25565_de.pdf>.

³ Council Joint Action 2007/369/CFSP of 30 May 2007 on Establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) OJ L 139, 31.5.2007, S. 33–38.

experten hatte sich dagegen auf Kabul und die Nordprovinzen konzentriert. Brüssel stellte etwa 44 Millionen Euro aus dem Haushalt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bereit, um bis Ende März 2008 die volle Funktionsfähigkeit von EUPOL Afghanistan herzustellen und die Mission mit der nötigen Ausstattung (Büroräume, Computer, gepanzerte Fahrzeuge) zu versorgen.

Diese Zielvorgaben wurden jedoch deutlich verfehlt. Es dauerte Monate, bis die Mitgliedstaaten begannen, die gegebenen Zusagen einzulösen, und noch immer fehlt es der bislang größten zivilen Mission der EU an Personal: Ende Mai 2008 waren von den 195 zugesicherten Ausbildern lediglich 157 Beamte vor Ort. Die Ausdehnung der Trainingsmaßnahmen auf die Provinzen des Landes ist auch ein Jahr nach Beginn der EU-Mission noch nicht erfolgt. Verantwortlich dafür ist ein überhöhter Sicherheitsstandard, der den Mentoren den Zugang in Gebiete außerhalb Kabuls verwehrt, aber auch ein eklatanter Mangel an gepanzerten Fahrzeugen.⁴

Entsprechend setzten die Verteidigungsminister der EU-Staaten im Frühjahr 2008 fest, die Personalstärke von EUPOL Afghanistan in den folgenden zwölf Monaten auf bis zu 400 Polizeikräfte anwachsen zu lassen.⁵ Dieser Schritt war dringend geboten, um die Glaubwürdigkeit der EU als ziviler Akteur zu sichern.

Aufstandsbekämpfung als Hauptinteresse der USA

Brüssel läuft insbesondere wegen der amerikanischen Bemühungen um den Polizeiaufbau Gefahr, seine Stellung als »soft power« in Afghanistan einzubüßen. Allein im Haushaltsjahr 2007 hat Washington etwa 2,5 Milliarden US-Dollar für den Polizeiaufbau in dem Land ausgegeben.⁶ Im Unterschied zu ihren europäischen Partnern zielen die USA bei der Ausbildung afghanischer Polizisten allerdings darauf ab, zusätzliche Kräfte für die Aufstandsbekämpfung zu gewinnen. Entsprechend werden die amerikanischen Pläne für die Polizeiausbildung und die Reform der ANP vom Pentagon erarbeitet. In dessen Auftrag widmen sich seit dem Jahr 2006 etwa 100 US-Soldaten und 500 Angestellte der Sicherheitsfirma DynCorp dem Training afghanischer Polizeirekruten. Über 60 000 Streifenpolizisten haben bislang an den US-Kursen teilgenommen.

Das Wiedererstarken der Taliban im Süden und Osten des Landes hat Washington schließlich dazu bewegt, sein Engagement noch auszuweiten. Ende 2006 kamen die USA zu dem Schluss, dass die ANP eine deutlich größere Mannstärke benötige als bislang vorgesehen. Im Januar 2006 hatte sich die internationale Gemeinschaft im Rahmen des Afghanistan Compact noch darauf verständigt, bis 2010 eine »in vollem Umfang verfügbare, professionelle, funktionsfähige und ethnisch ausgewogene Nationale Afgha-

⁴ Peter Blechschmidt, »Die Kunst des Überlebens«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 12.8.2008, S. 2.

⁵ *Council Conclusions on Afghanistan*, 2870th External Relations Council Meeting, Brüssel, 25./26.5.2008, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/100631.pdf>.

⁶ ICG, *Reforming Afghanistan's Police* [wie Fn. 1], S. 7.

nische Polizei und eine Afghanische Grenzpolizei mit insgesamt bis zu 62 000 Bediensteten« aufzubauen.⁷ Angesichts der sich verschärfenden Sicherheitslage forderte Washington nun eine Ausweitung dieser Obergrenze auf 82 000 Polizeikräfte. Darüber hinaus begannen die USA, in zehntägigen Kursen Rekruten der Afghan National Auxiliary Police (ANAP) auszubilden. Diese 2006 auf Drängen des afghanischen Präsidenten Karzai geschaffene Hilfspolizei, die nicht Teil der ANP ist, sollte etwa 12 000 Personen umfassen. Sie wurde allein zu dem Zweck gegründet, um in den besonders unsicheren Provinzen des Landes gegen Taliban-Aufständische zu kämpfen.⁸

In den vergangenen zwei Jahren hat sich deutlich gezeigt, dass die »auf Masse« setzende Konzeption Washingtons nicht dazu dient, eine bürger-nahe Polizei zu schaffen, die rechtsstaatlichen Prinzipien gerecht würde. Die »Quick Fix«-Maßnahmen, mit denen man auf die verschlechterte Sicherheitslage reagiert, drohen vielmehr die bisherigen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine Reform des afghanischen Sicherheitssektors zu unterminieren. Weil das Pentagon der Polizei des Landes eine entscheidende Rolle im Kampf gegen Aufständische zuweist, lässt es die Rekruten nämlich nur im Rahmen kurzer Trainingseinheiten schulen. Bereits nach drei- bis neunwöchiger Ausbildung werden die Polizisten in den Dienst entlassen. Dass die amerikanischen Kurse die Einheiten nicht genügend auf ihre Aufgabe vorbereiten, zeigt sich an den hohen Opferzahlen, die die ANP in den letzten Monaten zu verzeichnen hatte, und an ihrer allgemein mageren Leistungsbilanz. Nach Angaben des afghanischen Innenministeriums sind allein zwischen Ende März und Anfang Juni 2007 mehr als 200 Polizisten getötet worden.⁹

Diese traurige Statistik trägt dazu bei, dass immer weniger Afghanen bereit sind, in den Dienst der ANP zu treten – zu groß ist die Angst, als bloßes Kanonenfutter im Kampf gegen Terrorgruppen herhalten zu müssen. Während es der ANP an Rekruten fehlt, verzeichnet die ANAP regen Zulauf: Sie verspricht ein reguläres Gehalt und eine Dienstwaffe nach nur zehn Tagen Training. Zudem melden sich Mitglieder illegaler Milizen im Süden des Landes zur ANAP, um ihrer Entwaffnung durch die internationale Gemeinschaft zu entgehen. Ähnlich scheinen sich die Taliban zu verhalten – die ANAP steht mittlerweile im Verdacht, von deren Kämpfern unterwandert zu sein. Es ist dem Drängen der Europäer zu verdanken, dass Washington die Ausbildung dieser fragwürdigen Hilfspolizei einstellen und die ANAP zum 1. Oktober 2008 auflösen wird.¹⁰

⁷ Building on Success, The London Conference on Afghanistan, 31 January – 1 February 2006, *The Afghanistan Compact*, S. 6, <www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf>.

⁸ Wilder, *Cops or Robbers?* [wie Fn. 1], S. 13ff.

⁹ Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Interior, *Review of the Quality, Structures and Accountability of the Afghan National Police (ANP)*, Kabul, Januar 2008, S. 3, <www.ands.gov.af/ands/jcmb/site/src/Meeting%20and%20Documents/seventh%20JCMB/files/III.%20Reports%20and%20Supporting%20Documents/Review%20of%20Quality,%20Structure%20and%20Accountability%20of%20ANP%20-%20English.pdf> (eingesehen am 30.1.2008).

¹⁰ Ebd., S. 4.

Europäisch-amerikanische Kooperation als Erfolgsvoraussetzung

Um nachhaltige Erfolge beim Aufbau einer zivilen afghanischen Polizei erzielen zu können, müssen die beiden wichtigsten Akteure, die EU und die USA, künftig in weitaus stärkerem Maße zusammenarbeiten, als sie dies bislang getan haben. Wichtig ist, dass beide Seiten eine gemeinsame Zielvorstellung über Aufgaben und Ausbildung der ANP erarbeiten und das jeweilige Engagement unter ein einheitliches Konzept fassen. Die EU muss erkennen, dass die Zuspitzung der Sicherheitslage in den südlichen und östlichen Provinzen Reformbemühungen in diesen Landesteilen derzeit faktisch unmöglich macht. Die USA müssen sich eingestehen, dass ihre bisherige Ausbildungspraxis nicht nur die ANP schwächt, sondern auch die Bestrebungen der internationalen Gemeinschaft unterminiert, die militanten Gruppen zu entwaffnen und damit eine langfristige Stabilisierung zu ermöglichen. Dass der militärischen Aufstandsbekämpfung klarer Vorrang eingeräumt wurde, verschaffte einer Reihe illegaler Gruppen wieder quasi-offiziellen Status und ließ den Entwaffnungsprozess faktisch zum Erliegen kommen. Bewaffnete Milizen kontrollieren nach wie vor weite Gebiete des Landes sowie einen Teil der Verwaltung auf sub-nationaler Ebene. Damit sichern diese Gruppen auch ihren Einfluss auf den weiteren politischen Prozess in Afghanistan.¹¹

Der Absicht Washingtons, die Unruheprovinzen zu befrieden, und den Anstrengungen Brüssels, eine zivile Polizei aufzubauen, könnte durch die Schaffung einer afghanischen Gendarmerie Rechnung getragen werden. Aufgabe dieser Einheit sollte es sein, die Verwaltung des Landes gegen Angriffe von Taleban und anderen Aufständischen zu schützen und aktiv gegen diese Kräfte vorzugehen. Die abschreckende Wirkung, die eine gut ausgerüstete und trainierte Gendarmerie auf Aufständische ausübt, würde es der Polizei erlauben, ihrer eigentlichen Aufgabe – der Sicherung von Recht und Ordnung – nachzugehen. In der EU dürften die Widerstände gegen eine Gendarmerie jedoch groß sein, denn in vielen ihrer Mitgliedstaaten ist der Einsatz militärischer Kräfte im Inland durch die Verfassung untersagt. Gleichwohl sollten die Verantwortlichen in der EU bedenken, dass mit der Gendarmerie an eine afghanische Tradition angeknüpft würde: Bis 1992 nahmen in dem Land die unteren Ränge der Polizei Gendarmerie-Aufgaben wahr.¹²

Darüber hinaus sollten EU und USA ihre Zusammenarbeit auch auf die Reform des Justizsektors ausweiten. Die afghanische Polizei wird nur dann effizient agieren können, wenn ihr ein funktionierendes Justizwesen zur Seite steht. Nach wie vor ist es Sicherheitskräften der ANP nicht möglich, verdächtige Personen an eine Justiz zu übergeben, die Verbrechen ahnden und die Inhaftierung von Straftätern anordnen würde. Dies liegt zum einen daran, dass sich die Reform des afghanischen Justizsektors ausge-

¹¹ Thomas Ruttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie. Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 17/2008), S. 22.

¹² Vgl. dazu ähnlich Wilder, *Cops or Robbers?* [wie Fn. 1], S. 49.

sprochen schwierig gestaltet. Denn es gilt, den bestehenden Pluralismus aus Stammesrecht, islamischem und staatlichem Recht aufzulösen und in einem einheitlichen System zusammenzuführen. Wie dies bewältigt werden kann, bereitet Juristen Kopfzerbrechen. Zum anderen hat sich die im Jahr 2002 eingeführte »Säulenstruktur« der Sicherheitssektorreform als sperrig erwiesen. Sie bewirkt, dass die Reform des Justizwesens und jene der Polizei getrennt voneinander verlaufen und Synergieeffekte ausbleiben. Gleichzeitig existiert keine übergeordnete Strategie zur Schaffung rechtsstaatlicher Institutionen. Die »Säulenstruktur« sollte man daher überdenken.

Das Gleiche gilt für die Mandate der internationalen Polizeikräfte. Diese sollten so verändert werden, dass die Staatengemeinschaft die reformierten afghanischen Behörden und Sicherheitskräfte im Kampf gegen Korruption und Drogenhandel auch robust unterstützen kann. Ziel einer transatlantischen Zusammenarbeit sollte es außerdem sein, die ausgebildeten Polizisten endlich angemessen einzusetzen – sie haben in erster Linie die Bürgerinnen und Bürger des Landes zu schützen; im Kampf gegen die Taleban sollten Armeekräfte zum Einsatz kommen. Es würde einen großen Fortschritt bedeuten, wenn sich beide Seiten auf eine Verwendungsplanung für die ausgebildeten Kräfte einigen könnten.¹³

Schließlich werden beide Seiten den Aufbau der afghanischen Polizei nur dann erfolgreich voranbringen können, wenn sie sich darauf verständigen, weitere finanzielle Unterstützung für die Regierung Karzai an konkrete Reformmaßnahmen im afghanischen Innenministerium zu binden. Die Glaubwürdigkeit der ANP wird nicht nur dadurch untergraben, dass sich Verdächtige aus der Untersuchungshaft freikaufen können. Auch der Handel mit Posten, wie er im Innenministerium betrieben wird, delegitimiert die afghanische Polizei. Die Mehrheit der Beamten dieses Ministeriums ist in den Drogenhandel verwickelt; regelmäßig verkaufen sie Polizeidienststellen an Clans, die so die ungehinderte Weitergabe von Rauschgift sicherstellen.¹⁴ Gegen diesen Missstand ist die internationale Gemeinschaft zu keinem Zeitpunkt entschieden vorgegangen.

Sollen die Ziele des Afghanistan Compact im nächsten Jahr erreicht werden, müssen Brüssel und Washington ihre Zusammenarbeit im Bereich des Polizeiaufbaus deutlich verstärken. Ohne Harmonisierung der Ausbildungskonzepte, ohne einheitliche Vorstellung über die zentralen Aufgaben der ANP und ohne entschlossenes Vorgehen gegen reformunwillige Kräfte in der afghanischen Verwaltung werden Amerikaner und Europäer auf absehbare Zeit keine stabile Staatlichkeit in dem Land etablieren können.

¹³ Ruttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie* [wie Fn. 11], S. 6, 33.

¹⁴ Wilder, *Cops or Robbers?* [wie Fn. 1], S. 52f.

Zivil-militärische Zusammenarbeit im ISAF-Einsatz*

Michael Paul

Stabilisierungseinsätze in Nachkriegsgesellschaften wie Afghanistan beinhalten ein komplexes Zusammenspiel von Aufgaben und Hilfeleistungen. Sie können sich je nach Ursache und Art des Konflikts, seiner Dauer und Intensität sowie dem verfolgten Kräfte- und Mittelansatz erheblich unterscheiden. Zudem sind die Einsätze in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass sie in fluiden Sicherheitslagen stattfinden und häufig simultan humanitäre Hilfe, Peacekeeping im Sinne sporadischer Gefechte mit oppositionellen militanten Gruppierungen und intensive Kampfhandlungen gefordert sind.

Zugleich sind solche multifunktionalen Stabilisierungseinsätze mit zahlreichen Abstimmungsproblemen verbunden. Art, Intensität und Dauer des Mandats und die Operations- und Einsatzplanung müssen auf nationaler und internationaler, politischer wie militärischer Ebene koordiniert werden. Kontrovers diskutiert werden speziell Art und Umfang der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Denn eine immanente Ambivalenz der »Civil-Military Co-operation« oder »CIMIC«, wie sie innerhalb von Bundeswehr und Nato bezeichnet wird, besteht darin, dass diese Form des Zusammenwirkens einerseits ein operativ-taktisches Instrument des Kommandeurs ist, um den militärischen Auftrag zu erfüllen, und andererseits Hilfs- und Aufbauleistungen häufig als originärer Beitrag der Streitkräfte dargestellt (und kritisiert) werden. Der daraus resultierende Eindruck von »Soldaten als Entwicklungshelfern«¹ ist jedoch weder realistisch noch wäre eine solche Rolle wünschenswert. Schließlich können militärische Kräfte Aufbauhilfe oder gar humanitäre Hilfe nur komplementär und subsidiär zu zivilen Organisationen leisten.

In diesem Kontext sind folgende Fragen zu untersuchen: Welche Ansatzpunkte bietet CIMIC, um zu einem sicheren und stabilen Umfeld für die Stabilisierung einer Nachkriegsgesellschaft wie Afghanistan beizutragen? Worin besteht die Aufgabe der CIMIC-Kräfte, welchen Beschränkungen unterliegen sie und wie ist ihre Wirksamkeit einzuschätzen? Am Schluss

* Der Beitrag basiert auf der SWP-Studie des Autors: *CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes. Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz* (in Vorbereitung).

¹ Siehe Andreas Heinemann-Grüder/Tobias Pietz, »Zivil-militärische Intervention – Militärs als Entwicklungshelfer?«, in: Christoph Weller u.a. (Hg.), *Friedengutachten 2004*, Münster: Lit Verlag 2004, S. 200–208; Michael Paul, *Soldaten als Entwicklungshelfer?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2007 (Diskussionspapier FG3, Sicherheitspolitik, Nr. 11); Michael Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (SWP-Studie 33/2005), S. 26f.

dieses Beitrags werden einige Maßnahmen zur Verbesserung der CIMIC-Fähigkeiten der Bundeswehr vorgeschlagen.

CIMIC im ISAF-Einsatz

Die Bundesregierung hat in ihrem Afghanistan-Konzept vom August 2007 die Aufgabe der Streitkräfte wie folgt festgelegt: »Die militärische Komponente soll [...] die notwendige Grundlage für den zivilen Wiederaufbau, das notwendige sichere Umfeld, schaffen und sichern – so lange, bis die afghanischen Sicherheitsorgane dazu selbst in der Lage sind. Die militärische Absicherung hat gegenüber dem zivilen Aufbau somit eine unterstützende Rolle.«² Die militärischen Fähigkeiten dienen gemäß Mandat und Auftrag also primär dazu, Sicherheit herzustellen und so die Arbeit der zivilen Anteile in den Provincial Reconstruction Teams (PRT) zu ermöglichen. Im Idealfall trägt die CIMIC-Verbindungsarbeit zum notwendigen Eigenschutz bei. Allerdings ist der Kommandeur aufgrund begrenzter militärischer Fähigkeiten häufig auf die Zusammenarbeit mit lokalen Machthabern angewiesen, um Sicherheit für das PRT zu schaffen, mit zwei negativen Nebenwirkungen: Erstens macht es die Sicherheitslage fragil – sie kann sich jederzeit ändern – und zweitens trübt es die Glaubwürdigkeit der Mission, was sich wiederum ungünstig auf die angestrebte Herrschaft des Rechts und die Akzeptanz der Zentralregierung in Kabul auswirken kann. Gerade die PRTs unter deutscher Leitung setzen sich häufig der Kritik aus, bei ihnen rangiere der Selbstschutz vor der Erfüllung des Auftrags, Sicherheit herzustellen.³

Es ist jedoch ein grundsätzliches Problem der zivilen und militärischen Maßnahmen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau in Afghanistan, dass die extrem defizitären Strukturen des kriegszerstörten Staatswesens im konzeptionellen Design der ISAF-Mission zu wenig berücksichtigt wurden. Jeder Akteur – von der politischen bis zur operativ-taktischen Ebene – ist mit dieser Herausforderung des »Staatsaufbaus ohne Staat«⁴ konfrontiert. Der für die Afghanistan-Mission im Vergleich zum Balkan-Engagement geringe Streitkräfte- und Mittel-Ansatz⁵ ist angesichts einer sich verschlechternden Sicherheitslage in dieser Kombination zunehmend fragwürdig.

² Die Bundesregierung, *Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung*, Berlin, August 2007, S. 13, <www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/09/Anlagen/2007-09-05-afg-konzept_property=publicationFile.pdf>.

³ Siehe Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 1], S. 26.

⁴ Siehe Citha D. Maaß, *Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 4/2007).

⁵ Das Verhältnis Soldaten/Einwohner lag im Fall KFOR/Kosovo bei 23,8/1000, bei ISAF/Afghanistan 1,6/1000. Siehe Timo Noetzel/Martin Zapfe, *Aufstandsbekämpfung als Auftrag. Instrumente und Planungsstrukturen für den ISAF-Einsatz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Studie 13/2008), S. 12.

Gestaltung der zivil-militärischen Beziehungen

Der Einsatz deutscher CIMIC-Kräfte in Afghanistan erfolgt in unterschiedlicher Form: Die CIMIC-Stabskräfte im Regionalkommando Nord und den PRTs beauftragen Feldkräfte mit der Erstellung von Lagebildern. Die zivile Lage vor Ort wird daraufhin von Erkundungstrupps sondiert, die Kontakte herstellen und pflegen. Sie führen in den Ortschaften ihrer Zuständigkeitsgebiete vor allem Gespräche mit der Bevölkerung und mit lokalen Autoritäten und sammeln Eindrücke, um daraus »Village Profiles« zu erarbeiten. Von der Trinkwasserversorgung über die Bildungsinfrastruktur bis hin zur öffentlichen Sicherheit werden alle relevanten Aspekte erfasst und zu einem Gesamtlagebild zusammengeführt. Überdies werden Projekte identifiziert, bei deren Abstimmung und Durchführung CIMIC-Kräfte unterstützend tätig werden. Außerdem überprüfen Projekttrupps den Fortgang von Infrastrukturprojekten. Die eigentliche Kooperationsarbeit wird von den Verbindungsoffizieren geleistet, also die Kommunikation und Abstimmung mit Vertretern der Provinzregierung, den Bürgermeistern, Provinzräten, Mullahs, Ältesten, der afghanischen Armee (ANA) und Polizei (ANP), den Medien oder den regionalen Vertretern der UN-Mission (UNAMA) sowie anderen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen.

Unterstützung des zivilen Umfelds

Im Vordergrund der Aktivitäten zugunsten des zivilen Umfelds stehen als restriktive Selbstverpflichtung des Verteidigungsministeriums im Gegensatz zu den Balkan-Einsätzen keine umfangreichen Wiederaufbauprojekte. Stattdessen werden vorrangig kleinere Unterstützungsmaßnahmen (Quick Impact Projects) durchgeführt, die schnelle und sofort sichtbare Ergebnisse bringen. Zudem stehen den Kommandeuren für den Einsatzzeitraum von vier Monaten 30 000 Euro zur Verfügung, die sie für Maßnahmen ausgeben dürfen, die operativ notwendig sind, nicht aber für CIMIC-Aktivitäten. Die Mittel für CIMIC-Projekte in Afghanistan werden ausnahmslos von Dritten bereitgestellt, sie stammen nicht aus dem Verteidigungsetat. Die Bundeswehr stellt aber das notwendige Personal, Material und technische Gerät zur Verfügung. Dem ressortgemeinsamen Ansatz entsprechend werden Projekte im Wesentlichen mittels des Provincial Development Fund (PDF) finanziert.

Unterstützung der Streitkräfte

Sind die im Vergleich zu den Balkan-Einsätzen geringe Zahl eingesetzter CIMIC-Kräfte, die zudem nur unter Einschränkungen außerhalb des Feldlagers tätig werden dürfen, und die relativ knappen Mittel für die Unterstützung des zivilen Umfelds Indizien dafür, dass das bei seiner Einführung hoch angesehene CIMIC-Konzept mittlerweile auf dem Weg der Marginalisierung ist? Zumindest besteht zu Recht der Eindruck, dass die Bundeswehr in Nordafghanistan unzureichend präsent ist und dadurch

zur Verbesserung der Sicherheitslage nur indirekt beitragen kann. Das gegebene Streitkräftedispositiv ermöglicht jedenfalls keine raumgreifende CIMIC-Arbeit. Wenn sich CIMIC-Kräfte nur unter bestimmten Bedingungen (unter anderem mit Begleitschutz und in geschützten Fahrzeugen) außerhalb des Camps bewegen dürfen, dazu aber nicht ausreichend Infanteriesoldaten zur Verfügung stehen,⁶ können sie ihren Auftrag nur in begrenztem Umfang erfüllen, erst recht in Zeiten einer sich teilweise verschlechternden Sicherheitslage.

Allerdings sind die Aktivitäten der Bundeswehr- und ISAF-Kräfte stets vor dem Hintergrund des Missionsziels zu betrachten, dass die Sicherheit mehr und mehr durch die afghanischen Streitkräfte (ANA) selbst gewährleistet werden soll. Deren Umfang nähert sich mittlerweile stetig der für 2010 angestrebten Zahl von 80 000 Soldaten. Noch wichtiger aber ist, dass in der Entwicklung der Armee – im Gegensatz zu jener der afghanischen Polizei (ANP) – qualitative Fortschritte zu erkennen sind. So fanden gemäß einer Statistik von Anfang März 2008 von neun großen militärischen Operationen sechs unter afghanischer Führung statt. Zu den als beispielhaft genannten Einsätzen dieser Art gehörte die ISAF-Operation Harekate Yolo II vom November 2007, die dem Kampf gegen Aufständische an der Westgrenze des deutschen Verantwortungsbereichs Nord galt. Die Afghanen führten die Offensive, die Bundeswehr leistete Aufklärung und Sanithilfe. Deutsche CIMIC-Kräfte waren aus dem Stab heraus in erster Linie mit der Beschaffung der nötigen Mittel befasst und in die Gesamtoperation eingebunden. Die anschließende Verteilung von Winterhilfe, die in Ermangelung ziviler Ressourcen unter der Regie von CIMIC stattfand, wurde den ANA-Soldaten überlassen, um damit deren Ansehen in der eigenen Bevölkerung zu stärken.⁷ Wie das Beispiel zeigt, stand bei dieser Aktion nicht der unmittelbare Eigenschutz im Vordergrund, sondern das langfristige Interesse an einer Übernahme entsprechender Aufgaben durch einheimische Sicherheitskräfte, ein Prozess, der letztlich auch der Stabilisierung der afghanischen Regierung dient.

Schlussfolgerungen

CIMIC wird mit Bildern von Schulzelten, neu gebauten Brücken und neu gebohrten Brunnen assoziiert. Angesichts der reservierten bis ablehnenden Haltung der deutschen Bevölkerung zum ISAF-Einsatz bietet CIMIC dadurch die Chance, dem deutschen Beitrag zu internationalen Militär-

⁶ Die Schutzkompanie des PRT schützt Soldaten, die im CIMIC-Auftrag unterwegs sind. Klar identifizierbare Defizite unter anderem bei den Infanteriekräften der Bundeswehr führten zu einer Diskussion über eine Aufstockung der Truppen über die im Mandat gesetzte Grenze hinaus; siehe »Afghanistan-Einsatz: Forderung nach Truppenaufstockung spaltet Union und SPD«, in: *Spiegel Online*, 23.4.2008, <www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,549052,00.html>.

⁷ Siehe Nikolas Busse, »Ein ethnischer Ausgleich: Der Aufbau der afghanischen Armee macht gute Fortschritte«, in: *FAZ.net*, 28.3.2008; Carlotta Gall, »Afghans Should Be Able to Secure Their Own Country by 2011, Nato Predicts«, in: *International Herald Tribune*, 21.4.2008.

einsätzen ein populäres, nämlich ein ziviles Image zu verleihen (obwohl die oben erwähnten Maßnahmen sowohl der Unterstützung der Bevölkerung als auch dem Eigenschutz der Truppe dienen). Das erhöht die innenpolitische Legitimation des Afghanistan-Einsatzes, was es folglich auch leichter macht, vom Parlament die Verlängerung des Mandats zu erlangen. CIMIC-Projekte sind jedoch nur punktuell und nicht nachhaltig erfolgreich, wenn zum Beispiel ein Brunnen oder eine Brücke zwar aus operativer Sicht an richtiger Stelle, weil nahe dem Feldlager, errichtet wurde, nicht aber dem entwicklungspolitischen Gebot der »local ownership« entsprechend nahe dem nächsten Dorf. Auch können CIMIC-Projekte keine Beiträge im Rahmen der gebotenen Bündnissolidarität zur Schaffung eines sicheren und stabilen Umfelds ersetzen. Das oft zitierte Monitum, die Bundeswehr habe in Afghanistan »Soldaten – und nicht bewaffnete Entwicklungshelfer!«⁸ stationiert, zielt auf eine gerechte Lastenverteilung im Bündnis, die nur durch einen wirksamen Beitrag Deutschlands auch in langwierigen Stabilisierungseinsätzen hergestellt werden kann.

Das in Afghanistan gegenwärtig verfolgte Leitprinzip, allenfalls Nothilfe zu leisten und keine umfangreichen Wiederaufbauprojekte durchzuführen, erweckt zusammen mit den nationalen Vorbehalten und der unzulänglichen Ressourcenausstattung den Eindruck, als blockiere sich der deutsche CIMIC-Ansatz selbst. Von derartigen hausgemachten Selbstblockaden profitieren in erster Linie oppositionelle militante Kräfte, die in einer solchen Situation besonders wirksam agieren können, weil sie keinem nachhaltigen militärischen Druck ausgesetzt sind und in ihrem Umfeld keine positiven Anreize für die Bevölkerung geschaffen werden. Da eine ausreichende militärische Präsenz der ISAF in der Fläche nicht realisierbar ist, sollten daher die CIMIC-Fähigkeiten zur Verbindungsarbeit und Projektidentifizierung besser genutzt und das dafür zuständige Personal aufgestockt werden. Dadurch könnten CIMIC-Kräfte in größerem Umfang zur Herstellung eines sicheren und stabilen Umfelds beitragen.⁹ Konkret ließe sich die Wirksamkeit von CIMIC im Rahmen der Bundeswehr durch die Umsetzung folgender Vorschläge verbessern:

Erstens sollte die Kontingentdauer für CIMIC-Soldaten mindestens sechs, gegebenenfalls zwölf Monate umfassen, da ein häufiger Wechsel des Personals zum Verlust von Kommunikationsbeziehungen führt und den Aufbau von Vertrauen zur Bevölkerung und zivilen Akteuren im Einsatzgebiet erschwert. Die Kontingentwechsel sollten zudem gestaffelt erfolgen, damit das vorhandene Wissen über das Einsatzgebiet gesichert bleibt.

Die Fachaufgabe CIMIC scheint in der Bundeswehr nicht ausreichend abgebildet zu sein, denn es mangelt an verfügbarem auslandsverwendungsfähigem Personal, insbesondere im Bereich der Stabsoffiziere. Des-

⁸ Hans-Ulrich Klose, »Gleiches Risiko für alle«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.2.2008, S. 2.

⁹ So wird im Bericht der International Crisis Group (ICG) eine komplette Überarbeitung des PRT-Ansatzes empfohlen, vor allem aber auch eine stärkere Ausrichtung auf die Herstellung von Sicherheit gefordert; siehe ICG, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, 6.2.2008 (Asia Report Nr. 145), S. 18f.

halb sollte *zweitens* CIMIC als knappe fachliche Personalressource nachhaltig, das heißt im Sinne durchhaltefähiger Strukturen gestärkt werden.

Als *Conditio sine qua non* eines verbesserten Zusammenwirkens sollten *drittens* in einer ressortgemeinsamen, einsatzvorbereitenden Ausbildung verstärkt zivile Experten aus Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen einbezogen und der zivil-militärische Informationsaustausch verbessert werden. Eine solche frühzeitige und effiziente Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Akteuren ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften.

Die Nato verfügt selbst über keine Mittel und Kräfte zum Wiederaufbau. Wenn auch eine »Nato Stabilization and Reconstruction Force« politisch nicht realisierbar zu sein scheint, so liegt es doch auf der Hand, dass es für künftige Einsatzplanungen eines umfassenden, zivile und militärische Maßnahmen verbindenden Ansatzes bedarf. Nur so können die gemeinsamen Anstrengungen zur Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften, wie sie derzeit in Afghanistan unternommen werden, systematisch und koordiniert erfolgen und ihre beabsichtigte Wirkung entfalten. Zwischenschritte auf dem Weg dahin werden im neuen strategischen Konzept der Nato zu definieren und national auszugestalten sein. Allerdings muss die Bundeswehr dann auch in die Lage versetzt werden, den politischen Auftrag mit entsprechenden personellen und materiellen Ressourcen zu erfüllen.

Das Problem der Sicherheit für NGOs in Afghanistan

Claudia Hofmann

Allgemein wird argumentiert, dass das Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit (Civil-Military Co-Operation, CIMIC), das im Juni 2003 in die Nato-Strategie eingebracht wurde,¹ Sicherheit und Wiederaufbau in Afghanistan fördere. CIMIC soll ein sicheres und stabiles Umfeld für humanitäre Hilfe ermöglichen und damit den allmählichen Abzug der internationalen Streitkräfte aus Afghanistan unterstützen. Doch die sich verschlechternde Sicherheitslage in dem Land überschattet den Beitrag von CIMIC. Dass besonders Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental Organizations, NGOs) einer wachsenden Gefährdung ausgesetzt sind, hat nämlich auch mit der zivil-militärischen Kooperation zu tun: Dass zivile und militärische Ansätze durch CIMIC zusehends vermischt werden, untergräbt den Respekt für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von NGOs.² Schließlich strebt CIMIC nicht nur eine Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Projekten an, sondern führt auch zivile und humanitäre Aufgaben in den Arbeitsbereich der Streitkräfte ein. Auf diese Weise will man unter anderem die Akzeptanz der Truppen vor Ort erhöhen und die »Herzen und Köpfe« der afghanischen Bevölkerung für sich gewinnen. Dabei droht jedoch eine notwendige Voraussetzung für die Tätigkeit von NGOs verlorenzugehen: Nur wenn ihre unparteiliche Rolle anerkannt wird, gewinnen sie Zugang zu hilfsbedürftigen Menschen in allen Gebieten eines Konfliktschauplatzes und können auch in unsicheren Zonen relativ geschützt arbeiten. Der dafür nötige Raum wurde den NGOs bisher oft von der Bevölkerung und regional dominierenden Aufständischen gewährt, damit sie unabhängig vom Konflikt humanitäre Hilfe leisten können.

Die Verquickung staatlicher und nichtstaatlicher Ansätze raubt der zivilen Hilfe zunehmend jene Eigenständigkeit, die sie gerade ihrem nicht-staatlichen Charakter verdankt, und lässt sie als Teil der politisch-militärischen Strategie der in Afghanistan präsenten Staaten erscheinen.³ Dieser Umstand ist mit dafür verantwortlich, dass sich die Situation für NGOs in Afghanistan während der letzten Monate spürbar verschlechtert hat. Im ersten Vierteljahr 2008 hat es bereits 16 gezielte Angriffe auf NGOs durch

¹ Dies geschah durch die *Allied Joint Publication 9 (AJP-9)*. Voll zur Geltung kommt das CIMIC-Instrument in Afghanistan einerseits durch das ISAF-Mandat, andererseits (mit Einschränkungen) im Rahmen des PRT-Programms.

² Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO), *Humanitäre Hilfe von Staats wegen?*, Juni 2000 (VENRO-Diskussionspapier), S. 3.

³ Vgl. VENRO, *Perspektiven für Frieden, Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan*, Oktober 2007 (VENRO-Positionspapier), S. 3.

bewaffnete Oppositionsgruppen und Kriminelle gegeben – genau doppelt so viele wie im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Gleichzeitig ist bei den Attacken auf NGOs ein höheres Maß an Brutalität festzustellen. Neun Menschen kamen in den ersten drei Monaten dieses Jahres ums Leben (im ersten Quartal 2007 waren es zwei), und zwei NGO-Lager wurden fast vollständig zerstört. Das Afghanistan NGO Safety Office (ANSO) erwartet, dass sich dieser Trend fortsetzen wird; die Zahl der Mordanschläge und Entführungen, denen NGO-Mitarbeiter zum Opfer fallen, dürfte demnach weiter steigen.⁴ Angesichts dieser Entwicklung ist der Nutzen einer Verknüpfung von zivilen und militärischen Aktivitäten, wie sie derzeit praktiziert wird, grundsätzlich in Frage zu stellen.

NGOs im afghanischen Kontext

In Afghanistan sind NGOs zu einem integralen Bestandteil der nationalen und internationalen Stabilisierungsbemühungen geworden. Im Jahr 2006 waren mehr als 1000 nationale und internationale NGOs in den Bereichen Wiederaufbau und Friedenskonsolidierung in dem Land tätig.⁵ Was die Verwendung staatlicher finanzieller Unterstützung für Afghanistan betrifft, nehmen die NGOs mit einem Anteil von 10 bis 15 Prozent (etwa 1,5 bis 2,25 Milliarden US-Dollar von 2002 bis 2008) den zweiten Platz ein – nach den Vereinten Nationen, auf die ein Anteil von 60 Prozent entfällt (etwa 9 Milliarden US-Dollar seit 2002).⁶ Den wichtigsten Beitrag in Afghanistan leisten NGOs auf den Gebieten Gesundheit (durch das Basic Package of Health Services, BPHS), ländliche Entwicklung (durch das National Solidarity Program, NSP), Minenräumung und Bildung. Generell arbeiten NGOs auf drei Aktionsfeldern: Im operativen Bereich sind sie als Dienstleister für eine notleidende Bevölkerung tätig; im *public-policy*-Bereich versuchen sie, durch öffentliche Kampagnen Einfluss auf die politische Agenda zu erlangen; im Bereich der Konfliktlösung führen sie Trainingsmaßnahmen durch, betreiben den Aufbau politischer Kapazitäten und veranstalten Dialogforen und Workshops.

⁴ Afghanistan NGO Safety Office (ANSO), *Quarterly Data Report* (Q1-2008), <www.globalpolicy.org/ngos/aid/2008/04afghanngo.pdf> (eingesehen am 13.8.2008).

⁵ Erhebung des Departments für NGOs des afghanischen Wirtschaftsministeriums (Stand: Dezember 2006), zitiert in: Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), *A Handbook for Understanding NGOs*, S. 2.

⁶ Die Gesamtausgaben von NGOs in Afghanistan zu benennen ist insofern schwierig, als der Hauptkoordinator für NGO-Aktivitäten, der Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), noch keine umfassenden Rückmeldungen von NGOs im Land bekommt. Die von privaten Spendern zur Verfügung gestellten und in Afghanistan verwendeten Mittel bleiben damit weitgehend unbekannt. Die hier angegebenen Zahlen beziehen sich allein auf internationale staatliche Hilfe für das Land (die 2002–2008 insgesamt etwa 15 Milliarden US-Dollar umfasste). Siehe Matt Waldmann, *Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan*, März 2008, S. 7, 11, 28, <[www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/LRON-7CWJ4A-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/LRON-7CWJ4A-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)> (eingesehen am 13.8.2008); Arne Strand, *Aid Coordination in Afghanistan*, CMI-Report im Auftrag des norwegischen Außenministeriums, Dezember 2002, S. 7.

Die ersten internationalen Nichtregierungsorganisationen nahmen ihre Arbeit in Afghanistan schon während der Flüchtlingskrise 1979 auf. Dank dieses langfristigen Engagements sind NGOs in der regionalen Kultur verankert und können auf gewachsene Strukturen zurückgreifen.⁷ Sie sind oftmals gut organisiert und durch lokale Mitarbeiter oder Partner-NGOs dauerhaft vor Ort vertreten, was ihnen Akzeptanz und Vertrauen in der Bevölkerung verschafft. Außerdem verfügen viele internationale NGOs über wertvolle technische Expertise, was der Nachhaltigkeit von Projekten zugutekommt.

Bewahrung eines sicheren Raumes für den zivilen Ansatz

NGOs genießen in Afghanistan – wie auch in anderen Ländern – also häufig eine privilegierte Stellung. Das Vertrauensverhältnis zur Bevölkerung erlaubt es ihnen, in Gebieten zu arbeiten, die Organisationen mit einem politischen Mandat verschlossen sind. Doch diese Position wird zunehmend geschwächt durch die Verbindung von humanitären Projekten mit politischen Mandaten, die per Definition weder unabhängig noch unparteilich sind. Die direkte Eingliederung einer zivilen Komponente in militärische Konzepte wie CIMIC wird von NGOs deshalb durchweg kritisch beurteilt.

Die jeweiligen Ansätze unterscheiden sich grundlegend in Zielen und Vorgehensweisen. Der internationale militärische Einsatz in Afghanistan verfolgt zwei klar definierte Absichten: Aufstandsbekämpfung (durch die ISAF-Mission) und Bezwingung von (Neo-)Taleban und al-Qaida (durch die Operation Enduring Freedom). Humanitäre Hilfe, die von zivil-militärischen Kooperationen geleistet wird, ist im Rahmen dieser Zielsetzungen zu sehen. Sie ist Teil der *hearts-and-minds*-Strategie, mit der man das Image der Anti-Terror-Koalition in der lokalen Bevölkerung verbessern will. Auf diese Weise soll der eigene Aktionsradius vergrößert, der Zugang zu Informationen erleichtert und die Truppe besser vor Angriffen geschützt werden (*force protection*). Daher werden etwa die Orte, über denen man Hilfsgüter abwirft, nach militärischer Nützlichkeit ausgewählt. Die Frage, wo Unterstützung am dringendsten benötigt wird oder am effizientesten eingesetzt werden kann, spielt dabei nur eine untergeordnete Rolle.⁸

Trotz der Bemühungen der westlichen Truppen, die Bevölkerung des Landes für sich zu gewinnen, steht die Mehrheit der Afghanen der Operation Enduring Freedom ablehnend gegenüber – dafür sind vor allem die hohen zivilen Opferzahlen von OEF verantwortlich. Auch ISAF-Einsätze fordern immer wieder Opfer unter Zivilisten. Gleichzeitig mindert gerade die zunehmende Vermischung der beiden Missionen die Akzeptanz der ISAF-Truppen in der Bevölkerung. Diese Entwicklung hat Konsequenzen für jegliche humanitäre Hilfe in Afghanistan: Die sicheren Räume für CIMIC- und

⁷ VENRO, *Perspektiven* [wie Fn. 3], S. 4.

⁸ Tobias Debiel/Monika Sticht, »Entwicklungspolitik, Katastrophenhilfe und Konfliktbearbeitung«, in: Achim Brunnengräber/Ansgar Klein/Heike Walk (Hg.), *NGOs im Prozess der Globalisierung*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2005, S. 151.

NGO-Projekte verschwinden, weil die Bevölkerung das Vertrauen in unabhängige humanitäre Hilfe verliert. Besonders gefährdet sind lokale Mitarbeiter, die als Kontaktpersonen zwischen den NGOs und der Bevölkerung fungieren – sie müssen zusehends damit rechnen, mit dem »Feind« in Verbindung gebracht zu werden.⁹

Ein Beispiel: Im Juni 2003 besuchten US-Truppen, die sich nach möglichen CIMIC-Einsatzorten umsahen, ein lokales Krankenhaus der Malteser. Während Afghanen ihre Waffen beim Betreten des Gebäudes abgeben mussten, um die Neutralität des Ortes zu wahren, besichtigten die amerikanischen Soldaten die Klinik in voller Bewaffnung. Gegenüber Ärzten und Krankenschwestern erwähnten sie mögliche Wiederaufbaumaßnahmen in der Gegend. Die Bevölkerung konnte nun zwei Dinge wahrnehmen: Erstens wurde in ihren Augen die Übermächtigkeit der amerikanischen Truppen durch die Tatsache bestätigt, dass US-Soldaten von dem für die Klinik geltenden Waffenverbot ausgenommen waren; zweitens schienen die Malteser beim Wiederaufbau mit den Soldaten zu kooperieren. Weil es zuvor in der Nähe zu einem Paschtunen-Aufstand gekommen war, lag darüber hinaus die Vermutung nahe, dass die amerikanischen Soldaten auch aus Sicherheitsgründen in der Gegend waren. Wenige Tage später besuchte eine Delegation der deutschen Botschaft in Begleitung von ISAF-Soldaten die Gemeinde, ebenfalls auf der Suche nach neuen CIMIC-Einsatzorten. Diese beiden Ereignisse dürften das Bild von der Unabhängigkeit der Malteser durchaus beeinträchtigt haben. In der Wahrnehmung der Bevölkerung kann schon die bloße Anwesenheit von Streitkräften ausreichen, um humanitäre Akteure mit militärischen Einsätzen zu assoziieren. Solche Vorkommnisse können daher in unsicheren Gebieten eine direkte Gefährdung der betroffenen NGO-Mitarbeiter nach sich ziehen.¹⁰

Die Folgen militärischer Hilfsdienstleistungen

Wie sich zivil-militärische Projekte und Maßnahmen auf die Sicherheit von NGOs in Afghanistan auswirken, ist deutlich zu erkennen. Dass humanitäre Unterstützung als Teil militärischer Operationsplanung eingesetzt wird, lässt die Grenze zwischen ziviler Hilfe und militärischer Strategie immer mehr verschwimmen. Denn CIMIC-Einheiten bleiben trotz ihrer zivilen Komponente ein ergänzendes Element des militärischen Einsatzauftrages. Die *Allied Joint Publication 9* definiert CIMIC als »die Koordination und Kooperation, zur Unterstützung der Mission, zwischen dem Nato-Kommandeur und zivilen Akteuren, einschließlich der nationalen Bevölkerung und lokalen Autoritäten, sowie internationalen, nationalen und Nicht-

⁹ ACBAR, *Protecting Afghan Civilians: Statement of the Conduct of Military Operations*, 19.6.2007, <www.oxfam.ca/news-and-publications/publications-and-reports/protecting-afghan-civilians-statement-on-the-conduct-of-military-operations/file> (eingesehen am 19.8.2008).

¹⁰ Heinz Henghuber, *The Humanitarian Space in Peril*, Mai 2004, S. 23ff, <<http://fletcher.tufts.edu/research/2004/Henghuber-Heinz.pdf>> (eingesehen am 20.5.2008).

regierungsorganisationen und Agenturen«. ¹¹ Die Übernahme humanitärer und entwicklungspolitischer Aufgaben durch die Streitkräfte ist faktisch ein Teil des Konzepts.

Dabei leidet das CIMIC-Modell unter einigen Schwachpunkten, die erklären, warum zivil-militärische Kooperationen nur begrenzt zur Verbesserung der Sicherheitslage in unsicheren Gebieten beitragen. Ihr Einfluss in solchen Regionen ist bisher gering geblieben, weil ihr Hauptaugenmerk (neben der Unterstützung afghanischer Streitkräfte) auf dem Schutz der eigenen Truppe durch humanitäre Hilfe lag. Dies wiederum machte es schwierig, die militärischen Operationen von humanitären Einsätzen zu trennen. Hinzu kommt, dass es zivil-militärischen Kooperationen häufig an fachlicher Expertise mangelt, die nötig ist, um humanitäre Projekte mit nachhaltigem Erfolg zu realisieren. Stattdessen setzt man vielfach auf sogenannte Quick Impact Projects. Frühere humanitäre Projekte internationaler Streitkräfte – etwa 1993 in Somalia – erwiesen sich ohnehin nur so lange als überlebensfähig, wie die ausländischen Truppen vor Ort blieben. Schwierig gestaltet sich die Umsetzung der Projekte auch deswegen, weil häufige Mitarbeiterwechsel den Aufbau eines Erfahrungsschatzes erschweren und dem Personal oftmals eine Spezialausbildung in internationaler Entwicklung und Friedenskonsolidierung fehlt. Zusammen mit der ausbleibenden Mitwirkung der Bevölkerung führten diese Mängel mehrfach dazu, dass Projekte ihre humanitäre Wirkung verfehlten und sogar zu expliziten Angriffsziele für die Aufständischen wurden. ¹²

Die NGOs könnten dank ihrer Erfahrung und ihrer Verankerung in der Gesellschaft zwar einen Beitrag zu diesen Projekten leisten, doch eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen CIMIC-Einheiten und NGOs findet kaum statt. Die Abstimmung und der Informationsaustausch zwischen militärischen und zivilen Akteuren sind im besten Falle lückenhaft. Die meisten NGOs ziehen eine klare Grenze zwischen ihrer Arbeit und den Operationen der Streitkräfte, um sich ihre Unabhängigkeit zu bewahren. Schließlich könnte ein Informationsaustausch mit den Truppen in der Bevölkerung sowie bei bewaffneten Oppositionellen und Kriminellen den Eindruck erwecken, dass die NGOs Spionage betreiben. Hinzu kommt, dass die militärischen Akteure ihrerseits aufgrund von Sicherheitsbestimmungen nur wenige Informationen an NGOs weitergeben können. ¹³ Der wechselseitige Austausch beschränkt sich daher auf das Nötigste – er betrifft etwa die Ortsbestimmung bei NGO-Projekten oder Veränderungen der Sicherheitslage, wie sie durch neue Minenfelder oder Flüchtlingsbewegun-

¹¹ Allied Joint Publication 9 (AJP-9), NATO Civil-Military Co-Operation (CIMIC) Doctrine, Juni 2003, Absatz 102(1), <www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf> (eingesehen am 13.8.2008, Übersetzung durch die Autorin).

¹² Oxfam, *Overview of Priorities*, Submission to the House of Commons International Development Committee Inquiry »Development Assistance in Insecure Environments: Afghanistan«, November 2007, S. 9.

¹³ Michael J. Dziedzic/Michael K. Seidl, *Provincial Reconstruction Teams and Military Relations with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, September 2005 (Special Report 147), S. 11.

gen entstehen können. Die wesentliche Abstimmung zwischen den Streitkräften und NGOs leisten dabei die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA) und die Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung (United States Agency for International Development, USAID).

Weil immer mehr Raum für zivile Ansätze verlorengeht, mussten sich bereits mehrere NGOs aus einzelnen Regionen bzw. aus dem Land insgesamt zurückziehen. So hat beispielsweise Malteser International sämtliche Kräfte aus Afghanistan abgezogen, und die Deutsche Welthungerhilfe (DWHH) schränkt die Betreuung von landwirtschaftlichen Projekten massiv ein.¹⁴ Der Umfang an humanitärer Hilfe nimmt also ab, während für die verbleibenden Helfer das Sicherheitsrisiko weiter steigt.

Fazit

In Afghanistan sind zurzeit zwei Dinge vonnöten: humanitäre Hilfe und Sicherheit. Ob es sinnvoll ist, die Bewältigung dieser beiden Aufgaben miteinander zu verknüpfen, ist durchaus fraglich. Bisher hat die zivil-militärische Zusammenarbeit keinerlei zusätzliche Sicherheit gebracht und die Situation der NGOs im Land sogar spürbar verschlechtert. Der erhoffte Mehrwert, nämlich eine Ausweitung humanitärer Projekte auf unsichere Gebiete, wurde jedenfalls nicht erzielt.

Damit sie einen solchen Mehrwert erbringen kann, muss die zivil-militärische Kooperation zunächst von der Arbeit der NGOs getrennt werden – gerade in Anbetracht der sich verschlechternden Sicherheitslage und des sinkenden Ansehens der Nato-Truppen. Nach wie vor hängt die Sicherheit der NGOs von ihrem unabhängigen und unparteilichen Status ab. Entsprechend schädlich ist es, wenn ihr Aktionsraum durch Streitkräfte beeinträchtigt wird, denen es darum geht, humanitäre Hilfe als »Bestechungsmittel« im Kampf um die Gunst der Bevölkerung einzusetzen. Die im Mai 2008 von der Nato eingeführten *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan* kommen zu einem ähnlichen Schluss.¹⁵

CIMIC-Einheiten sollten ihre taktische Komponente nutzen und humanitäre Hilfe in jenen Gebieten leisten, die für NGOs zu unsicher sind. Dabei sollten sie sich deutlich – etwa durch Uniformierung – als militärische Akteure zu erkennen geben. Um humanitäre CIMIC-Projekte nachhaltiger

¹⁴ Vgl. Jens Bauszus, »Der schleichende Rückzug der Aufbauhelfer«, *Focus Online*, 31.7.2007, <www.focus.de/politik/ausland/afghanistan_aid_68351.html> (eingesehen am 1.6.2008).

¹⁵ »Da alle Akteure, die die Regierung Afghanistans aktiv unterstützt haben (einschließlich UN, EU, ISAF und anderer Sicherheitsakteure), gegenwärtig Ziele bewaffneter Oppositionsgruppen in Afghanistan sind, muss weiterhin unterschieden werden zwischen den Identitäten, Funktionen und Rollen dieser Einheiten und jener Akteure, die ihre Neutralität bewahren wollen« (UN/Nato, *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*, 28.5.2008, Abschnitt 6, <www.afgana.org/showart.php?id=323&rubrica=223> [eingesehen am 13.8.2008, Übersetzung durch die Autorin]).

gestalten zu können, müssen die Einheiten paritätisch besetzt werden; der militärische Anteil am Personal darf nicht größer sein als der zivile, wie es momentan häufig der Fall ist. Außerdem müssen die zivilen Posten mit ausgebildetem und erfahrenem zivilem Personal besetzt werden, während das militärische Personal einer grundlegenden Ausbildung in internationaler Entwicklung und Friedenskonsolidierung bedarf. Darüber hinaus sollte die Entsendezeit für das militärische Personal der Dauer humanitärer Projekte angepasst werden. Damit die Projekte von NGOs und CIMIC-Einheiten genauer aufeinander abgestimmt werden können, sollte man den Informationsaustausch verbessern: Die Kommunikation der Akteure muss direkt erfolgen, nicht über Dritte wie UNAMA und USAID.

Auf diese Weise besteht die Chance, dass beide Seiten ihre Tätigkeit fortsetzen. Humanitäre Hilfe könnte einerseits weiter durch NGOs geleistet, andererseits von CIMIC-Einheiten auf jene unsicheren Gebiete ausgeweitet werden, in denen NGOs nicht arbeiten. Gleichzeitig wäre es CIMIC möglich, die eigenen militärisch-politischen Ziele mit größerer Nachhaltigkeit zu verfolgen. Dabei sollte man nicht ausschließen, dass es zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen NGOs und CIMIC kommt, sobald eine Stabilisierung der Verhältnisse dies möglich werden lässt.

Zur Rolle und Problematik der Nachbarregionen

Iran und sein Problem Afghanistan

Johannes Reissner

Irans Beziehungen zu Afghanistan werden einerseits durch das Nachbarschaftsverhältnis geprägt, andererseits sind sie Teil des iranisch-amerikanischen Konflikts. Vor allem wegen der Bekämpfung des Drogenhandels, der Flüchtlingsproblematik und der wieder wachsenden Macht der Taliban ist Iran an einer Stabilisierung Afghanistans interessiert. Auch deshalb leistet Teheran einen zunehmend wichtigen Beitrag zur Entwicklung des Landes. Zugleich aber sieht sich die iranische Führung mehr und mehr vor die Herausforderung gestellt, dass sich Afghanistan zu einem prowestlichen Kontrahenten entwickeln könnte, dessen Territorium sogar für einen Militärschlag gegen Iran zur Verfügung stünde.

Dieses Spannungsverhältnis bestimmt die iranische Politik gegenüber Afghanistan: Teheran unterstützt einerseits nach wie vor die Regierung Karzai, pflegt andererseits aber auch weiterhin Kontakte zu möglichst allen politischen Gruppierungen im Lande. Seit 2007 wird Iran sogar der Unterstützung aufständischer Taliban-Fraktionen verdächtigt. In Afghanistan gibt es daher die Befürchtung, dass das Land aufgrund der amerikanisch-iranischen Auseinandersetzungen erneut – wie schon so oft in seiner Geschichte – zum Opfer eines Konflikts fremder Mächte werden könnte.

Allerdings ist nicht zu leugnen, dass Iran die Entwicklung Afghanistans auch in positiver Weise beeinflusst. Teheran vollständig von dem Geschehen im Nachbarland abzuschneiden ist nicht nur unmöglich, sondern nicht einmal erstrebenswert. Vielmehr stellt sich die Frage, auf welche Weise die negativen Auswirkungen des amerikanisch-iranischen Konflikts auf Afghanistan zumindest abgemildert werden können. Dazu wäre vor allem das einseitige Bild zu korrigieren, dass Iran lediglich als »Störenfried« auftritt, der westliche Staaten bei der Verfolgung ihrer Interessen in Afghanistan behindert. Zu einer solchen Neubewertung der Rolle Teherans könnte auch die europäische Politik beitragen.

Nachbar und Sorgenkind

Zwischen Afghanistan und Iran bestehen enge historische und kulturelle Verbindungen, aus denen viele Iraner ein geradezu natürliches Recht zur Mitsprache in dem Nachbarland ableiten. Das im Westen und Norden Afghanistans sowie in Kabul gesprochene Dari – neben Paschto eine der beiden Amtssprachen des Landes – ist dem iranischen Persisch sehr ähnlich. Die verschiedenen Ethnien in den drei an Iran grenzenden Provinzen Herat, Farah und Nimruz nehmen dem Nachbarland gegenüber allerdings sehr unterschiedliche Haltungen ein. Die Tadschiken im Norden (vor allem

in und um Herat) können aufgrund sprachlicher, historischer und kultureller Affinitäten als potentiell pro-iranisch gelten. Die Loyalität der Paschtunen weiter südlich in Farah gilt primär der eigenen – in Afghanistan und Pakistan ansässigen – Ethnie, außerdem bilden sie die ethnische Basis der Taliban. Die Belutschen im afghanisch-pakistanisch-iranischen Dreiländereck wiederum pochen gegenüber allen drei sie beherbergenden Staaten auf Eigenständigkeit.

Das Flüchtlingsproblem und der Drogenhandel machen Afghanistan zu einem dauerhaften Sorgenkind für Iran. Die Zahl der registrierten afghanischen Flüchtlinge im Land beläuft sich auf rund 900 000, die der unregistrierten liegt nach iranischen Schätzungen bei einer Million.¹ Vor allem die nichtregistrierten Flüchtlinge stehen bei den Iranern unter Kriminalitätsverdacht und sind entsprechend unbeliebt; ihre Repatriierung gehört denn auch zum populistischen Programm der Regierung Ahmadinejad. Gleichzeitig wird Teheran weithin unterstellt, mit den im April 2007 eingeleiteten Repatriierungsmaßnahmen auf eine Destabilisierung der Regierung Karzai zu zielen. Diese Interpretation ist allerdings umstritten, zumal die Schritte mit Kabul abgesprochen wurden. Gegen die Drogenflut aus Afghanistan geht Iran rigoroser vor als etwa Pakistan; dabei sind vor allem im Belutschen-Dreieck zahlreiche Opfer unter iranischen Polizeikräften zu beklagen. In Belutschistan hat Iran zusätzlich mit der sunnitischen Extremistenorganisation »Jundullah« (Armee Gottes) zu kämpfen. Diese religiös-ethnische Widerstandsgruppe, die auch als Produkt der verheerenden sozialen Verhältnisse anzusehen ist, betätigt sich im Drogenhandel und soll mit al-Qaida zusammenarbeiten. Teheran wirft den USA vor, die Organisation zu unterstützen, um auf diese Weise Iran zu destabilisieren.²

Neben diesen negativen Aspekten sind es vor allem Wirtschaftsinteressen, die Iran mit Afghanistan verbinden. Im Rechnungsjahr 2005/2006 beliefen sich die iranischen Ausfuhren in das Nachbarland (ohne Erdöl) auf einen Wert von 232 Millionen US-Dollar, womit Iran nach Japan, Pakistan und China den vierten Platz unter den Afghanistan-Exporteuren einnahm.³ 2007 hat Iran die Ausfuhren nach einer Schätzung des afghanischen Finanzministeriums sogar auf ein Volumen von 500 Millionen US-Dollar verdoppeln können. Die privaten iranischen Investitionen in Afghanistan wurden für das erste Halbjahr 2006 auf eine Milliarde US-Dollar geschätzt.

Einen hohen Stellenwert im iranischen Engagement für Afghanistan hat die Hilfe beim Ausbau der Infrastruktur (Straßen, Strom- und Wasserversorgung, Telekommunikation). Dabei kann Teheran in den grenznahen Regionen beachtliche Erfolge vorweisen. Hier ist – im Unterschied zur Hauptstadt Kabul – eine durchgängige Stromversorgung gewährleistet,

¹ »Afghanistan-Iran: Iran Says It Will Deport over One Million Afghans«, *IRIN (Integrated Regional Information Networks)*, 4.3.2008, <www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=77107>.

² Amir Hossein Asayesh, »Poverty and Blind Violence in Baluchestan«, 15.1.2008, <www.mianeh.net/en/articles/?aid=0109>.

³ So *Âftâb*, 28.11.1386 (17.2.2008), <www.aftab.ir/news/2008/feb/17/c2c1203255418_economy_marketing_business_free-zone_port_chabahar.php>.

selbst in ländlichen Gebieten. Herat gilt als »Vorzeigestadt« für die Ergebnisse der iranisch-afghanischen Kooperation. Auch beim Ausbau des afghanischen Erziehungs- und Bildungswesens ist Iran aktiv, und zwar nicht etwa nur im religiösen, sondern ebenso im technologischen Bereich.⁴

Unverzichtbar geworden ist Iran für die Anbindung Afghanistans an den Weltmarkt. Der iranische Hafen Chabahar und die gleichnamige Freihandelszone haben sich nicht zuletzt wegen der afghanisch-pakistanischen Spannungen zu einem Konkurrenzhafen für Karatschi entwickelt. Im Rahmen des Programms »Ostkorridor« wird die Straßenverbindung von Chabahar zur afghanischen Grenze zügig ausgebaut. Sie ergänzt die 2005 fertiggestellte Straße von Mashhad nach Herat über den Grenzposten Dogharun.

Teheran versucht jede Gelegenheit zu nutzen, den eigenen Einfluss zu erweitern. Die Wirtschaftsbeziehungen Irans und seine Maßnahmen zur Entwicklungshilfe sollen sich daher möglichst auf ganz Afghanistan erstrecken. Doch vor allem die grenznahen Regionen im Westen des Landes werden zunehmend in das iranische Wirtschaftsgefüge einbezogen, was auch mit Teherans Interesse zusammenhängen dürfte, dort eine Pufferzone zu schaffen. Dies muss nicht bedeuten, dass Iran das Grenzgebiet grundsätzlich dem Einfluss Kabuls entziehen will.⁵ Schließlich unterstützt Teheran nach wie vor die Regierung Karzai. Dass Iran gleichzeitig Beziehungen zu den Warlords der früheren Nordallianz und anderen politischen Gruppierungen in Afghanistan unterhält, ist in erster Linie auf präventive Absichten zurückzuführen: Man will auf alle denkbaren Szenarien in dem Nachbarland vorbereitet sein; eventuell entstehenden Risiken glaubt man am ehesten durch eigene Einflussnahme begegnen zu können. Denn die Regierung in Kabul kontrolliert keineswegs ganz Afghanistan, und die politische Zukunft des Landes ist ungewiss.

Die regionale Dimension

Teherans Bestreben, auf das Geschehen in Afghanistan einzuwirken, ist Teil seiner Strategie, den eigenen Einfluss im gesamten regionalen Umfeld zu stärken, um möglichen für Iran negativen Entwicklungen entgegenwirken zu können. Dies erfordert schwierige Balanceakte, vor allem gegenüber Pakistan, dem wichtigsten regionalen Gegenspieler Irans in afghanischen Angelegenheiten. Besonders kompliziert werden die iranisch-pakistanischen Beziehungen durch das prekäre Kooperationsverhältnis zwischen Pakistan und den USA. Teheran verdächtigt Pakistan – oder zumindest den pakistanischen Geheimdienst –, noch immer die Taleban zu unterstützen, und sieht darin eine direkte Gefährdung für die Stabilität Afghanistans und für sich selbst. Denn die Taleban sind in ideologischer

⁴ Den bislang ausführlichsten Überblick über iranische Aktivitäten und Projekte in Afghanistan bieten Frederick W. Kagan/Danielle Pletka/Kimberly Kagan, *Iranian Influence in the Levant, Iraq, and Afghanistan*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, Februar 2008, S. 37–56, <www.aei.org/publications/pubID.27526/pub_detail.asp>.

⁵ Ebd., S. 37.

wie politischer Hinsicht Gegner Irans. Im Herbst 1998 etwa ließ Teheran an der Grenze zu dem damals von den Taliban beherrschten Afghanistan Truppen aufmarschieren, nachdem iranische Diplomaten in dem Land ermordet worden waren.

Die Differenzen hinsichtlich Afghanistans ändern allerdings nichts daran, dass Pakistan für Iran im größeren regionalen Kräftespiel ein unworbener Akteur ist. Teheran betrachtet Pakistan – ebenso wie die Türkei und Saudi-Arabien – als strategisch wichtige Macht in der Region, mit der man sich über alle Konfliktpunkte hinweg grundsätzlich arrangieren sollte.⁶ Generell haben sich die iranisch-pakistanischen Beziehungen seit dem Sturz des Taliban-Regimes denn auch gebessert. Eine gemeinsame Grenzkommission wurde eingerichtet, die sich mit Drogenhandel, grenzüberschreitender Kriminalität und Flüchtlingsfragen befasst; die Geheimdienste beider Länder pflegen regelmäßige Konsultationen. Der Handelsaustausch hat ebenfalls einen gewissen Aufschwung genommen, wenn auch auf niedrigem Niveau.

Ein wesentlicher Grund für Teheran, Belastungen im Verhältnis zu Pakistan möglichst zu vermeiden, besteht in der geplanten »Friedenspipeline«, die iranisches Erdgas durch Pakistan nach Indien befördern soll. Diese Pipeline gilt – trotz aller Ungewissheit, ob sie jemals gebaut werden wird – geradezu als Wundermittel für die zukünftige Stabilität der Region. Dass Pakistan im Kampf gegen den Terrorismus mit den USA zusammenarbeitet, hat das iranisch-pakistanische Verhältnis bislang nicht ernsthaft trüben können. Diese Kooperation bewirkt vielmehr, dass Pakistan von Iran umso stärker als strategisch wichtiger Partner umworben wird.

Der iranisch-amerikanische Konflikt

Die militärische Intervention der USA und ihrer Verbündeten gegen das Taliban-Regime bot durchaus die Chance für eine Annäherung zwischen Teheran und Washington. Dass afghanische Taliban-Gegner in der Nordallianz von iranischer Seite unterstützt wurden, begünstigte den Erfolg der Operation Enduring Freedom, die im November 2001 zur Vertreibung der Taliban führte. Eine anerkanntermaßen positive Rolle spielte Iran zudem bei der Bonner Afghanistan-Konferenz, die die Bildung der Regierung Karzai nach sich zog. Doch die Möglichkeit einer auch nur punktuellen, auf Afghanistan begrenzten Kooperation mit Iran wurde von US-Präsident Bush unter israelischem Druck brüsk zurückgewiesen. Ende Januar 2002 setzte er Iran zusammen mit dem Irak und Nordkorea auf die »Achse des Bösen« und warnte Teheran ausdrücklich vor einer Einmischung in Afghanistan. Die Verurteilung Irans stützte sich auf eine kurz zuvor von Israel aufgedeckte Lieferung iranischer Waffen an die Palästinenser. Bei dem Waffentransport auf dem Schiff »Karine-A« könnte es sich allerdings auch um eine Aktion iranischer Kreise gehandelt haben, die eine mögliche An-

⁶ Vgl. Johannes Reissner, *Irans Selbstverständnis als Regionalmacht*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie (in Vorbereitung).

näherung an die USA sabotieren wollten.⁷ Jedenfalls hat sich seitdem das amerikanisch-iranische Verhältnis – vor allem auch wegen des Atomstreits – kontinuierlich verschlechtert. Dies geht einher mit dem Umstand, dass in Medienberichten und politischen Analysen zur Rolle Irans in Afghanistan der Verdacht ein unangemessen großes Gewicht erhält, Teheran liefere Waffen an Aufständische, ja sogar an Taliban-Einheiten.

Meldungen und noch mehr Spekulationen über solche Waffenlieferungen tauchen verstärkt seit 2007 auf. Für den amerikanischen Vize-Außenminister für Süd- und Zentralasien, Richard Boucher, sind iranische Waffenlieferungen an die Taliban ein Faktum, und das neokonservative American Enterprise Institute in Washington hält sie für »nahezu sicher«.⁸ Tatsächlich ist in Rechnung zu stellen, dass Teheran angesichts des verstärkten amerikanischen Drucks das Risiko nicht scheut, selbst mit den Taliban (den »Extremisten«, wie sie in Iran genannt werden) von Fall zu Fall gemeinsame Sache zu machen – nach dem Motto »Der Feind meines Feindes ist mein Freund«.⁹ Schließlich ist Teheran daran interessiert, ein asymmetrisches Abschreckungspotential zu entwickeln, und im Gespräch weisen Iraner auch schon mal darauf hin, dass sie ihre Beziehungen zum Norden Afghanistans dazu nutzen könnten, der ISAF und ihren Provincial Reconstruction Teams (PRT) das Leben schwerzumachen.

Fazit: Im Interesse Afghanistans mit Iran kooperieren

Irans Haltung zu seinen Nachbarn ist in erster Linie sicherheitsorientiert und von der historisch verwurzelten Einstellung geprägt, dass das Land, »wenn es überleben will, eine Regionalmacht sein muss«.¹⁰ Offenbar besteht in Teheran die Auffassung, dass die eigene Sicherheit nur durch Einflussnahme im regionalen Umfeld zu gewährleisten sei. Angesichts dieser Haltung steht man vor einer schwierigen Interpretationsfrage, will man Irans Handeln in Afghanistan und seine regionale Außenpolitik überhaupt bewerten. Die bislang ausführlichste Untersuchung zu Teherans Rolle in Afghanistan, die im Februar 2008 vom American Enterprise Institute veröffentlicht wurde, beklagt zu Recht die mangelhafte Informationslage in dieser Frage. Zugleich wird festgestellt, dass die iranische Afghanistan-Politik keine kohärente Strategie erkennen lasse. Gleichwohl kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass Iran gewillt sei, seine gesamten mili-

⁷ Vgl. Trita Parsi, *Treacherous Alliance. The Secret Dealings of Israel, Iran, and the U.S.*, New Haven/London, 2007, S. 233–237.

⁸ Lisa Bryant, »US Accuses Iran of Interfering in Afghanistan«, *Voice of America*, 6.5.2008, <www.globalsecurity.org/military/library/news/2008/05/mil-080506-voa07.htm>; Kagan/Pletka/Kagan, *Iranian Influence* [wie Fn. 4], S. 66.

⁹ Shahram Chubin, *Iran's Risk Taking in Perspective*, Paris: Institut Français des Relations Internationales (ifri), Winter 2008 (Proliferation Papers).

¹⁰ So der Direktor des International Institute for Caspian Studies (Teheran), Abbas Maleki, auf einer Veranstaltung der Johns Hopkins University's School for Advanced International Studies zum Thema »Iran, Afghanistan and Central Asia: Recent Developments« am 5.4.2006, <www.mideasti.org/summary/iran-afghanistan-and-central-asia-recent-developments>.

tärischen, diplomatischen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und religiösen Ressourcen für eine »Finnlandisierung« Afghanistans einzusetzen. Angesichts dieser Schlussfolgerung stellen die Autoren die Frage, was Amerika gegen die iranischen Bestrebungen zu tun gedenke.¹¹

Wer jedoch von einer geplanten »Finnlandisierung« spricht oder unterstellt, dass Iran in Afghanistan – ähnlich wie im Irak – an einem »kontrollierten Chaos« interessiert sei, um so die USA in Schach zu halten, orientiert sich zu stark am iranisch-amerikanischen »Kalten Krieg«.¹² In dieser einseitigen Wahrnehmung erscheint Afghanistan vor allem als Austragungsort des iranischen Konflikts mit den USA und dem Westen – eine Betrachtungsweise, die sich als selbsterfüllende Prophezeiung erweisen könnte. Unterschlagen wird dabei, dass Teheran ebenfalls ein grundsätzliches Interesse an regionaler Stabilität hat. Im Ergebnis könnte eine solche Sichtweise verhindern, dass nach Möglichkeiten der Kooperation und der Vertrauensbildung auch nur gesucht wird. Genau damit aber ist Afghanistan angesichts der vielfältigen positiven Aktivitäten, die Iran in dem Land verfolgt, nicht gedient.

Die Europäer sind gefordert, sich in ihrem Engagement für Afghanistan nicht zu Gefangenen des iranisch-amerikanischen Konflikts machen zu lassen. Sie mögen im Streit um Teherans Atomprogramm an einem Strang mit den USA ziehen und in Afghanistan im Rahmen der Nato agieren – gleichwohl erscheint ihre Präsenz am Hindukusch den Iranern nicht im selben Maße als Bedrohung wie jene der Amerikaner. Diese Differenz sollte im Interesse der Stabilisierung Afghanistans genutzt werden. Schließlich ist Iran für die Entwicklung der afghanischen Wirtschaft und Infrastruktur unentbehrlich geworden. In Afghanistan selbst herrscht denn auch keineswegs die Wahrnehmung vor, dass Teherans Aktivitäten den westlichen Interessen zwangsläufig zuwiderlaufen.

Ohnehin wäre der Westen nicht in der Lage, Iran von seinem Nachbarland zu isolieren. Entsprechende Versuche – oder gar das Unterfangen, Iran von Afghanistan aus zu destabilisieren – würden vor allem Afghanistan selbst schaden. Bemühen sollte man sich vielmehr um eine selektive Vertrauensbildung jenseits des Atomstreits. Sinnvoll wäre etwa, mit Iran bei der Bekämpfung des Drogenhandels zu kooperieren oder das Land bei der Ausarbeitung eines nachhaltigen Projekts zur Repatriierung der Flüchtlinge zu unterstützen. Auf diese Weise könnten die Europäer einen Beitrag dazu leisten, die Region insgesamt zu stabilisieren.

¹¹ Kagan/Pletka/Kagan, *Iranian Influence* [wie Fn. 4], S. 51f.

¹² Thomas L. Friedman, »The New Cold War«, in: *New York Times*, 14.5.2008, S. 23.

Pakistans Interessen in Afghanistan

Christian Wagner

Eine dauerhafte Befriedung und Stabilisierung Afghanistans wird ohne die Unterstützung Pakistans nicht zu erreichen sein. Die Taleban im Süden Afghanistans sind nur deshalb in der Lage, anhaltend Widerstand zu leisten, weil sie sich auf die Infrastruktur, Rückzugsgebiete und Ausbildungslager in den Stammesgebieten an der pakistanisch-afghanischen Grenze (Federally Administered Tribal Areas, FATA) stützen können. Der im Juli 2007 veröffentlichte *National Intelligence Estimate* der amerikanischen Geheimdienste hat gezeigt, dass al-Qaida in dieser Region ihr Zentrum und von hier aus ihr Potential für Aktionen in Afghanistan und auf globaler Ebene erneuert hat. Die pakistanische Armee geht seit 2003/2004 gegen die militanten Gruppen im Gebiet an der Grenze zu Afghanistan vor. Trotz hoher Verluste konnte sie bislang jedoch keine entscheidenden militärischen oder politischen Erfolge erzielen.

Die Interessen Pakistans in Afghanistan definieren sich vor allem aus dem Konflikt mit Indien:

1. Eine Befriedung Afghanistans und ein Abzug der internationalen Truppen würde ein stärkeres Engagement Indiens in Afghanistan nach sich ziehen. Und dies wäre nicht im Sinne Pakistans, das eine Einkreisung durch den »Erzfeind« Indien fürchtet.

2. Pakistan fordert, dass die Taleban in der afghanischen Regierung politisch stärker berücksichtigt werden. Diese Berücksichtigung würde einem doppelten Zweck dienen: Zum einen bilden die religiösen Gruppen der Taleban ein Gegengewicht zu den ethno-nationalistischen Strömungen der Paschtunen, die in der Vergangenheit mit der Forderung nach einem »Groß-Paschtunistan« die territoriale Integrität Pakistans in Frage gestellt hatten. Zum anderen soll ihre Einbeziehung in die Regierung in Kabul dem potentiellen indischen Einfluss Grenzen setzen.

Die Konflikte Pakistans mit seinen Nachbarn Indien und Afghanistan bestanden bis Ende der achtziger Jahre weitgehend für sich und waren nicht miteinander verbunden. Erst in den neunziger Jahren, nach dem Ende des Afghanistankrieges, hat das pakistanische Militär versucht, die beiden Konfliktherde miteinander zu verknüpfen und wechselseitig zu instrumentalisieren. Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und der militärischen Intervention in Afghanistan kann die pakistanische Strategie der Verknüpfung jedoch als gescheitert gelten.

Pakistanische Außenpolitik zwischen Indien und Afghanistan

Der Kaschmirkonflikt mit Indien prägt die pakistanische Außen- und Sicherheitspolitik seit der Unabhängigkeit 1947 und war Ursache von drei der insgesamt vier Kriege, die beide Staaten gegeneinander geführt haben. Der Konflikt festigte die Rolle der Armee, die seit dem ersten Putsch General Ayub Khans 1958 die innen- und außenpolitischen Geschicke des Landes bestimmte. Kaschmir wurde zugleich ein wichtiges identitätsstiftendes Band für die pakistanische Gesellschaft, die von einer Vielzahl ethnischer und religiöser Konflikte herausgefordert ist.

Als Reaktion auf die vernichtende militärische Niederlage gegen Indien 1971 entwickelte Pakistan ein eigenes Nuklearprogramm. Das Militär baute während der Herrschaft von Zia-ul Haq (1977–1988) seine politische und wirtschaftliche Macht aus und forcierte eine Islamisierung Pakistans. Unter der Militärherrschaft Musharrafs (1999–2007) haben die Streitkräfte ihre politische Mitsprache durch den 2004 geschaffenen Nationalen Sicherheitsrat institutionalisiert. Wirtschaftlich ist die Armee mittlerweile zu einem »Staat im Staate« geworden.¹ Der Konflikt mit Indien diente auch als Rechtfertigung für die anhaltend hohen Rüstungsausgaben, die 2002 noch 4,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachten.

Die Beziehungen Pakistans zu Afghanistan gestalteten sich ebenfalls schwierig. Afghanistan stand der Gründung Pakistans ablehnend gegenüber und erhob territoriale Forderungen auf die paschtunischen Gebiete in der Nordwestgrenzprovinz (NWFP). Als einziges Land votierte es deshalb auch gegen die Aufnahme Pakistans in die Vereinten Nationen (UN). Afghanische Regierung machten in den sechziger und siebziger Jahren wiederholt territoriale Forderungen gegenüber Pakistan geltend, die das bilaterale Verhältnis belasteten. Die historischen Spannungen bestehen fort, da sich Afghanistan bis heute weigert, die Durand-Linie als Grenze anzuerkennen.

Während der sowjetischen Besetzung Afghanistans wurde das pakistanisch-afghanische Grenzgebiet in den achtziger Jahren zu einem Zentrum des Widerstands. Der pakistanische Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) bildete afghanische Mujahedin mit umfangreicher materieller und finanzieller Unterstützung aus den USA und Saudi-Arabien für den Kampf gegen die sowjetischen Truppen aus.

Nach dem Ende der sowjetischen Besetzung Afghanistans 1988/89 nutzte die pakistanische Militärführung die Möglichkeit, eine Verbindung zwischen dem Kaschmirkonflikt und dem Bemühen um eine Kontrolle Afghanistans herzustellen. Ziel war dabei, strategische Tiefe gegenüber Indien zu gewinnen.² Der ISI entsandte ehemalige Mujahedin aus Afghanistan in den indischen Teil Kaschmirs und unterstützte militante islamistische Gruppen, die den Anschluss Kaschmirs an Pakistan forderten. Als Folge eskalierte der Konflikt in den neunziger Jahren zu einem blu-

¹ Vgl. Ayesha Siddiqa, *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*, London 2007.

² Vgl. Rifaat Hussain, »Pakistan's Relation with Afghanistan: Continuity and Change«, in: *Strategic Studies* (Islamabad), 22 (Winter 2002) 4, S. 43–75.

tigen Bürgerkrieg. Mit den indischen und pakistanischen Atomtests vom Mai 1998 schien auch eine nukleare Eskalation des Kaschmirkonflikts nicht ausgeschlossen. Eine erste Annäherung beider Staaten im Frühjahr 1999 scheiterte aufgrund der Infiltration pakistanischer Truppenverbände in Kaschmir, die im Sommer 1999 zum vorerst letzten Krieg führte.

In Afghanistan unterstützte Pakistan in den neunziger Jahren die Taliban, die zuvor in pakistanischen Koranschulen ausgebildet worden waren. Dank der Unterstützung Pakistans entwickelten sich die Taliban zu einer der wichtigsten Fraktionen im afghanischen Bürgerkrieg und übernahmen 1996 die Macht in Kabul. Die Regierung Pakistans war eine der wenigen, die das Regime der Taliban anerkannten. Mit ihrer religiösen Ausrichtung sollten sie ein Gegengewicht zum paschtunischen Nationalismus bilden, der in den sechziger und siebziger Jahren noch die territoriale Einheit Pakistans in Frage gestellt hatte.

Damit hatte die pakistanische Militärführung im Verlauf der neunziger Jahre die zuvor getrennt voneinander gepflegten bilateralen Beziehungen zu Indien und Afghanistan zu einem Komplex verbunden. Militär und Geheimdienst unterstützten dabei militante islamistische Gruppen in Kaschmir und Afghanistan, um ihre außenpolitischen Interessen durchzusetzen.

Die Folgen der Anschläge vom 11. September 2001

Die Anschläge vom 11. September 2001 und die militärische Intervention in Afghanistan machten mittelfristig auch die Grenzen der pakistanischen Außenpolitik gegenüber den Nachbarn deutlich. Unter massivem Druck aus Washington stellte sich Pakistan zunächst an die Seite der USA im Kampf gegen den Terrorismus. General Musharraf, der im Oktober 1999 mit einem Putsch die Macht übernommen hatte, unterstützte aber dessen ungeachtet weiterhin militante Gruppen in Kaschmir.

Die gescheiterte Erstürmung des indischen Parlaments am 13. Dezember 2001 durch militante islamistische Gruppen gaben Anlass zu einer Mobilisierung indischer Truppen in Kaschmir. Die Krise zwischen den beiden Atommächten konnte im Sommer 2002 durch diplomatische Interventionen der USA und Großbritanniens beigelegt werden. Auf Initiative Indiens begann 2003 eine erneute Phase der Annäherung, die bis heute anhält. Im Januar 2004 verständigten sich beide Seiten erstmals darauf, den Terrorismus zu bekämpfen, einen Monat später begann der Verbunddialog (*composite dialogue*) über strittige Themen. Die Annäherung an Indien und der Wandel der pakistanischen Politik wurden von verschiedenen Faktoren gefördert. Die Diskussion über den Irakkrieg 2003, den die USA als Maßnahme im Kampf gegen den Terrorismus und zur Sicherung der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen rechtfertigten, wurde in Pakistan aufmerksam verfolgt. Zugleich mehrten sich die Probleme Pakistans an der Grenze zu Afghanistan. Hier operierte die pakistanische Armee seit 2003/2004 gegen militante islamistische Gruppen in den FATA. Die Annäherung an Indien erreichte einen vorläufigen Höhepunkt beim Gipfeltreffen zwischen Präsident Musharraf und dem indischen Premier-

minister Manmohan Singh im April 2005, bei dem sie den Friedensprozess als »irreversibel« bezeichneten. Musharraf rückte damit immer stärker von den alten Positionen Pakistans in der Kaschmirfrage ab.

Trotz der heftigen Kritik in Pakistan an den USA und dem Vorgehen der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan erhielt die pakistanische Armee umfangreiche finanzielle Unterstützung von der Regierung aus Washington. Seit 2001 sollen pro Jahr ca. einer Milliarde Dollar geflossen sein. Die Armee konzentrierte sich vor allem auf die Bekämpfung der al-Qaida-Kader und der ausländischen Kämpfer, während Talebangruppen weniger konsequent verfolgt und zum Teil sogar von ehemaligen ISI-Mitarbeitern unterstützt wurden. Abkommen mit militanten Gruppen wie in Waziristan im September 2006 brachten keine dauerhaften Fortschritte bei der Befriedung der Region. Die ausbleibenden Erfolge und der wachsende Druck der internationalen Gemeinschaft, die Infiltration nach Afghanistan zu beenden, haben Pakistan seit 2007 zu einem Strategiewechsel veranlasst:

1. Die Regierung versucht durch Abkommen mit den militanten Gruppen eine politische Lösung zu erreichen. Die FATA sollen langfristig in den pakistanischen Staat integriert werden, etwa durch Eingliederung in die benachbarte NWFP oder durch Schaffung einer eigenen Provinz. Des Weiteren sollen die traditionellen Stammesführer (Maliks) gestärkt werden, um ein Gegengewicht zu den extremistischen Mullahs zu bilden.

2. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der FATA, der rückständigsten Gebiete Pakistans, soll vorangetrieben werden. Allein die USA werden hierfür in den nächsten fünf Jahren eine Summe von ca. 750 Millionen Dollar bereitstellen.

3. Drittens soll der militärische Druck auf jene extremistischen Gruppen erhöht werden, die nicht zu Gesprächen bereit sind. Die Armee, die nicht für einen Guerillakrieg, sondern für einen konventionellen Krieg gegen Indien ausgebildet ist, hat hohe Verluste zu beklagen. Deshalb sollen an ihrer Stelle zukünftig paramilitärische Einheiten wie das Frontier Corps (FC), die sich aus den Stämmen rekrutieren, verstärkt im Anti-Terror-Kampf eingesetzt werden. Damit wird der Krieg zu einem Stammeskrieg transformiert.

Mit den Wahlen von 18. Februar 2008 haben sich die innenpolitischen Bedingungen in Pakistan für die Annäherung an Indien und Afghanistan verbessert. Die neue Regierung hat angekündigt, die von Musharraf eingeleitete Politik der Annäherung an Indien fortzusetzen. Auch in den Beziehungen zu Afghanistan soll es Entspannung geben. Premierminister Gilani hat erklärt, dass der Kampf gegen den Terrorismus auch im Interesse Pakistans liegt. Diese Erklärung symbolisierte eine Kehrtwende auch der Parteien, die zuvor der Politik Musharrafs im Anti-Terror-Kampf eher kritisch gegenüberstanden. Mit dem Sieg der Awami National Party (ANP) bei den Wahlen in der NWFP hat zudem eine moderate, säkulare Partei die Landesregierung von der vormals regierenden Allianz der islamistischen Parteien übernommen. Nach dem Rücktritt Musharrafs als Armeeoberbefehlshaber hat sein Nachfolger General Kiyani einen Rückzug der Armee

aus der Politik eingeleitet. Offensichtlich hat sich bei der neuen Armeeführung die Einsicht durchgesetzt, dass der Kampf gegen den Terrorismus nur durch eine Stärkung der Demokratie gewonnen werden kann. Mit ihrem Rückzug aus der Politik erhalten die Streitkräfte, die unter Musharraf stark an Ansehen in der Bevölkerung verloren haben, zugleich eine größere Legitimation für ihr Vorgehen gegen die militanten Gruppen.

Die jüngsten Forderungen Washingtons an die Regierung in Pakistan, amerikanische Truppen direkt militärisch in den FATA eingreifen zu lassen, werden von allen politischen Lagern als Verletzung der pakistanischen Souveränität abgelehnt. Der kürzlich zurückgetretene Präsident Musharraf wollte vermutlich seine verlorengegangene innenpolitische Glaubwürdigkeit wiederherstellen, indem er sich als Wortführer dieser Ablehnung präsentierte. Er war als Präsident über den Gouverneur in der NWFP und die von ihm eingesetzten *Political Agents* in den einzelnen Stammesregionen der FATA unmittelbar für die dortige Situation verantwortlich. Direkte amerikanische Militäraktionen in den FATA würden vermutlich mehrere Folgen haben: Pakistans Militär würde weiter an Ansehen in der eigenen Gesellschaft verlieren, die anti-amerikanische Stimmung im Land würde noch verstärkt und der nach den Wahlen entstandene politische Konsens zur Unterstützung des Anti-Terror-Kampfes geschwächt.³

Ausblick

Angesichts der innenpolitischen Auseinandersetzungen bleibt abzuwarten, ob sich die neue Strategie Pakistans in den FATA als tragfähig erweisen wird. Mittelfristig sollte die Stärkung der demokratischen Strukturen in Pakistan auch die Annäherung an Indien und Afghanistan fördern, mit der langfristig auch die Sicherheitsinteressen Pakistans in Bezug auf Kaschmir und die Durand-Linie befriedigt werden können. In der Zwischenzeit wird Pakistan versuchen, seine Interessen in Afghanistan zu sichern, zum Beispiel durch die Forderung nach einer stärkeren politischen Einbeziehung der Paschtunen. Damit will Pakistan einer drohenden Umzingelung durch Indien und ethno-nationalistischen Ansprüchen aus Afghanistan entgegenwirken. Unter diesen Bedingungen wird sich Afghanistan nicht stabilisieren lassen. Die internationale Gemeinschaft sollte auf eine engere militärische Zusammenarbeit zwischen Pakistan und Afghanistan im Grenzgebiet hinwirken, um die Infiltration von Talebangruppen zu unterbinden. Der Erfolg des Anti-Terror-Kampfes in Pakistan wird davon abhängen, inwieweit es gelingt, die FATA politisch und wirtschaftlich in den pakistanischen Staat zu integrieren. Auch hierzu kann die internationale Gemeinschaft einen wichtigen Beitrag leisten.

³ Vgl. Peter Rudolf/Christian Wagner/Christian Fröhlich, *Die USA und Pakistan. Probleme einer Partnerschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 15/2008).

Resümee

Sisyphus bei der Arbeit – oder: Wie viel ist genug?

Frank Kupferschmidt

Stabilisierungsoperationen sind langwierige Unterfangen. Ihre Dauer hat in den letzten Jahren zugenommen und beläuft sich heute auf im Schnitt acht bis zehn Jahre.¹ Immer umfassendere Zielsetzungen lassen die Operationen komplexer werden; entsprechend schwieriger ist es geworden, den Gesamterfolg sicherzustellen. Das Schlusskapitel dieser Studie soll einige Aspekte der Bemühungen um Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau in Afghanistan in einen allgemeineren Kontext stellen. Im Vordergrund steht die Frage, wie viel Veränderung in Staat und Gesellschaft des Einsatzlands erforderlich ist, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen, und welche Unzulänglichkeiten dabei überwunden werden müssen. Diese Unzulänglichkeiten reichen von der mangelnden Abstimmung unter den Beteiligten bis zur vernachlässigten Absicherung der erreichten Fortschritte.

Problem: Hochgesteckte Ziele, zahlreiche Akteure

Afghanistan soll nie wieder eine Basis für Terroristen werden, von der aus sie Anschläge in anderen Staaten vorbereiten können. Auf diese übergeordnete Zielsetzung der Staatengemeinschaft ist das gesamte internationale Engagement in Afghanistan ausgerichtet. Die von der ISAF ergriffenen Maßnahmen sollen ein sicheres Umfeld herstellen und zum Aufbau funktionsfähiger staatlicher Strukturen beitragen, die sich in ihrem Handeln an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit orientieren und die Menschenrechte achten. Außerdem sollen sie die Grundlage bereiten für eine soziale und wirtschaftliche Regeneration. Nach den Erfahrungen, die die Vereinten Nationen mit ähnlichen Missionen gemacht haben, kann Friedenskonsolidierung nur dann gelingen und nachhaltig wirksam sein, wenn zumindest in diesen entscheidenden Bereichen Fortschritte erzielt werden.² Es handelt sich dabei um ein sehr anspruchsvolles Vorhaben, das nur zusammen mit der lokalen Bevölkerung, nicht aber gegen sie gemeistert werden kann und dessen Erfolg keineswegs garantiert ist. Genau diese Lehre lässt sich aus der gegenwärtigen Situation in Afghanistan ziehen.³

Je umfangreicher im Einzelfall die Reformagenda ist, die sich die internationale Gemeinschaft vorgenommen hat, desto mehr ist sie angewiesen auf eine große Zahl von Spezialisten aus internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGO). Diese Akteure haben jedoch

¹ Vgl. James Dobbins u.a., *The UN's Role in Nation-Building from the Congo to Iraq*, Santa Monica, Cal.: RAND Corporation, 2005.

² Vgl. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines 2008*, S. 25ff.

³ Vgl. den Beitrag von Citha Maaß zu diesem Band (S. 13ff).

unterschiedliche Interessen und Prioritäten, Organisationskulturen und Vorgehensweisen. Keiner von ihnen verfügt allein über den Schlüssel zum Erfolg, nur gemeinsam kann die Aufgabe bewältigt werden. Deshalb ist es unerlässlich, dass die wesentlichen Organisationen in den Einsatzländern effizient koordiniert werden. Obwohl es dazu spezielle Foren gibt, ist dies bisher in Afghanistan nicht ausreichend gelungen. Immer wieder sind Absprachen oder Entscheidungen nicht oder nicht angemessen umgesetzt worden. Eine Abstimmung unter allen Akteuren im Einsatzland ist wegen ihrer hohen Zahl fast unmöglich: 3500 Organisationen waren es zu Beginn im Kosovo, 2500 in Afghanistan; derzeit sind dort immer noch etwa 1000 tätig. Und wie sollte es auch möglich sein, deren Arbeit auf gemeinsame Ziele hin zu synchronisieren, wenn schon die Politikansätze unter einem Mangel an Kohärenz leiden⁴ und die Zusammenarbeit von NGOs und Streitkräften bisher von konzeptionellen Unverträglichkeiten gekennzeichnet war?⁵

Lösungsansatz: »Vernetztes Vorgehen«

Auf ihrem Gipfel in Bukarest Anfang April 2008 hat die Nato versucht, darauf eine Antwort zu geben: Aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen mit Stabilisierungsoperationen hat sie gemeinsam mit der afghanischen Regierung, den Truppenstellern und internationalen Organisationen (Ver-einte Nationen, Europäische Union und Weltbank) beschlossen, in Afghanistan künftig einen »vernetzten« Ansatz (*Comprehensive Approach*) zu verfolgen und enger mit den anderen Akteuren vor Ort zusammenzuarbeiten.⁶ So wollen die Verbündeten ihre militärischen Anstrengungen fortan in die umfassende Politik des Wiederaufbaus einordnen. Denn ohne Sicherheit kann es im Einsatzland keine nachhaltige Entwicklung geben, ohne Entwicklung keine dauerhafte Sicherheit. Die Beiträge der Nato-Mitglieder sollen von dem neuen UN-Sondergesandten Kai Eide koordiniert werden, dessen Aufgabe es je nach Lage auch sein wird, über Prioritäten zu entscheiden. Dafür könnte die UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) eine Erweiterung ihrer begrenzten Planungskapazität gebrauchen.

Um den vernetzten Ansatz bei Stabilisierungsoperationen Realität werden zu lassen, muss sich das atlantische Bündnis, aufbauend auf den Erklärungen von Bukarest, noch stärker öffnen und es zulassen, dass andere schon in einem frühen Stadium an der Planung gemeinsamer Operationen mitwirken. Außerdem muss das eigene Personal zum Beispiel durch Austausch und zusätzliche Ausbildung auf eine engere Zusammen-

⁴ Der amerikanische General und ISAF-Kommandeur Dan McNeill spricht von »drei Willen«, die sich in Afghanistan manifestieren: dem afghanischen, amerikanischen und europäischen; vgl. Stephan Löwenstein, »Wir haben viel dazugelernt« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.5.2008, S. 3.

⁵ Siehe hierzu Claudia Hofmanns Beitrag zu diesem Band (S. 49ff).

⁶ Vgl. *Bucharest Summit Declaration*, Nato Press Release (2008)049, 3.4.2008, <www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>; *ISAF's Strategic Vision*, Nato Press Release (2008)052, 3.4.2008, <www.nato.int/docu/pr/2008/p08-052e.html>.

arbeit mit anderen Organisationen vorbereitet werden. Auch auf institutioneller Ebene muss es Fortschritte geben: Seit längerem ist eine gemeinsame Erklärung der Nato und der UN unterschriftsreif, die die Kooperation auf eine neue Basis stellen soll. Sie entspricht derjenigen, die die UN bereits mit der EU vereinbart haben. Damit sollte ein potentes Dreieck entstehen, das im Bedarfsfall die Legitimität der UN mit den militärischen Fähigkeiten der Nato und den zivil-militärischen Kapazitäten der EU zu kombinieren vermag. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass es im Kreise der UN-Mitglieder auch Vorbehalte gegen eine zu enge Kooperation mit den beiden Organisationen »des Westens« gibt.

Baustein: Sicheres Umfeld

Erst wenn ein sicheres Umfeld gegeben ist, können internationale Organisationen und NGOs überhaupt tätig werden und ihren Beitrag zur Entwicklung des Landes leisten. Denn nur wenige von ihnen nehmen das Risiko auf sich, in unsicheren Gebieten zu arbeiten, oder haben das Potential, selbst für ihren Schutz zu sorgen. In der Regel möchten die NGOs auf keinen Fall den Eindruck einer zu engen Zusammenarbeit mit den ausländischen Truppen erwecken, weil dies ihre Neutralität und Glaubwürdigkeit untergraben könnte, die sie für ihre Tätigkeit als unabdingbar ansehen.⁷ Die Unparteilichkeit der NGOs wird jedoch in letzter Zeit von bewaffneten Oppositionsgruppen weniger respektiert. Mitarbeiter der Organisationen werden vermehrt zu Zielen von Anschlägen, vor allem wenn eine Verbindung zu Regierungsprogrammen besteht oder vermutet wird.⁸

Ein sicheres Umfeld aber ist nur erreichbar, wenn militärische und Polizeikräfte in ausreichender Zahl in der Fläche vorhanden sind und die Bevölkerung deren Einsatz akzeptiert. Die in Afghanistan ursprünglich verfolgte Strategie des »light footprint« hat die Befriedung erschwert, weil die ISAF-Mission zunächst auf Kabul begrenzt war.⁹ Dies erlaubte den Taliban und anderen oppositionellen Kräften, sich in Gegenden fernab der Hauptstadt zu regenerieren und erneut Einfluss zu gewinnen.¹⁰ Erst im Oktober 2003 reagierte der UN-Sicherheitsrat auf diese Entwicklung und ermächtigte ISAF mit der Resolution 1510, überall in Afghanistan zu operieren. Die Nato vollzog den gleichen Kurswechsel mit ihrem Beschluss vom 19. Dezember 2003. Achtzehn Monate wertvoller Zeit waren in dieser

⁷ Siehe wiederum Claudia Hofmanns Beitrag zu diesem Band (S. 49ff).

⁸ Vgl. *Afghanistan NGO Safety Office Quarterly Data Report*, April 1st – June 30th 2008, S. 3f. Nach einer Karte der UN von 2007 ist die Lage in fast der Hälfte des Landes zu gefährlich, als dass Hilfsorganisationen dort arbeiten könnten. Vgl. Nick Meo, »Leaked Aid Map of Afghanistan Reveals Expansion of No-go Zones«, in: *The Times*, 5.12.2007.

⁹ Die Regierung der USA und Teile der UN fürchteten, dass zu umfangreiche Streitkräfte von der Bevölkerung wie seinerzeit die sowjetischen Truppen als Besatzung empfunden würden. Die USA sahen außerdem die Jagd auf Terroristen im Rahmen der Operation Enduring Freedom als vorrangig an.

¹⁰ Wie sich dies seit Ende 2002 weiterentwickelt hat, wird exemplarisch von einem Afghanen beschrieben: Borhan Younus, »Die Rückkehr der Taliban«, in: *Die Zeit*, 19.6.2008, S. 13ff.

entscheidenden Anfangsphase vertan worden. Dieser Fehler war später nur schwer zu korrigieren, auch wenn inzwischen mehr als 50 000 Soldaten eingesetzt sind, fünfmal so viele wie zu Beginn, 34 000 davon allein aus den USA. Denn inzwischen bekämpfen die Taleban und andere Aufständische, zusammengefasst als »Oppositionelle Militante Kräfte« bezeichnet, die Stabilisierungsbemühungen und Reformen in weiten Teilen des Landes, auch in den nördlichen Einsatzgebieten der Bundeswehr.¹¹ Und sie setzen dabei zunehmend Selbstmordattentäter ein.

Solange im Zuge des Kampfs gegen die Aufständischen und die Taleban immer wieder auch unbeteiligte Bürger zu Schaden kommen, werden die fremden Truppen unter der Zivilbevölkerung nur schwer Sympathien gewinnen. Das gilt auch für die Bewohner der Dörfer und Städte, die nicht sicher sein können, ob nicht in der nächsten Nacht die Aufständischen zurückkehren und sie dann ohne Schutz sein werden. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Zentralregierung mit ihren Sicherheitskräften in Zusammenarbeit mit den ausländischen Truppen die staatliche Autorität bis in diese umkämpften Gebiete hinein dauerhaft ausweitet. Militante Gegner der Stabilisierung und des Staatsaufbaus müssen abgeschreckt, isoliert, bekämpft oder für die neue Ordnung gewonnen und in die Gesellschaft integriert werden. Wenn dies nicht gelingt, stellen sie ein permanentes Problem dar, das sich nach Abzug der internationalen Truppen zu einer Überlebensfrage für den reformierten Staat auswachsen kann.

Ein Vergleich des militärischen Einsatzes in Afghanistan mit dem in Bosnien-Herzegowina lässt große Unterschiede deutlich werden: Das asiatische Land ist etwa 13-mal so ausgedehnt wie Bosnien und hat mehr als 7-mal so viele Einwohner. Dennoch stellte die internationale Gemeinschaft für die Mission in Afghanistan zu Beginn nur ein Sechstel der Truppen zur Verfügung, die in Bosnien eingesetzt waren.¹² Erst jetzt, Mitte 2008, ist annähernd der Stand von IFOR erreicht. Aber noch immer fehlen rund 6000 Soldatinnen und Soldaten – gemessen an dem Umfang, der von allen Mitgliedstaaten im Nato-Rat als erforderlich gebilligt wurde, um die Mission in Afghanistan erfüllen zu können.¹³ Damit setzt die Allianz ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel, denn es wird deutlich, dass keine gemeinsame Strategie existiert. Verstärkungen von mindestens zwei Kampfbrigaden, die US-Präsidentschaftsbewerber Barack Obama für den Fall seiner Wahl angekündigt hat, oder von drei Brigaden, für die Admiral Michael Mullen, der Vorsitzende der amerikanischen Stabschefs, plädiert, liegen etwa in dem genannten Rahmen. »Signifikant mehr Truppen, »eine Art Surge« wie

¹¹ Nach Aussage des Director of National Intelligence der USA, John Michael McConell, kontrolliert die Regierung in Kabul nur 31 Prozent des Landes; die Taleban beherrschen 11 und örtliche Stämme 58 Prozent. Vgl. Deborah Tate, »US Official Says Afghan Government Controls Only 30 Percent of Country«, *Voice of America*, 27.2.2008. Wie sich diese Entwicklung auf die Rolle der deutschen Streitkräfte in Afghanistan auswirkt, analysieren Timo Noetzel und Benjamin Schreier in ihrem Beitrag zu diesem Band (S. 31ff).

¹² Die Implementation Force (IFOR) in Bosnien-Herzegowina hatte eine Stärke von 60 000 Soldatinnen und Soldaten, ISAF verfügte zu Beginn über 10 000.

¹³ Vgl. »Der Isaf fehlen 6000 Mann«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 23.6.2008, S. 7; »In Afghanistan fehlen Soldaten«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.5.2008, S. 5.

im Irak, hält der australische Verteidigungsminister Joel Fitzgibbon für notwendig.¹⁴ Der kanadische Ex-Generalmajor Lewis MacKenzie, erster Kommandeur der UN-Friedenstruppe in Sarajevo, fordert sogar 20 000 zusätzliche militärische Kräfte allein für den Süden des Landes. Als Argument führt er an, dass die Zahl der Soldaten in Relation zur afghanischen Bevölkerung viel zu niedrig sei.¹⁵

Diese Sichtweise lässt jedoch außer Acht, dass die Probleme in Afghanistan mit militärischen Mitteln allein nicht zu lösen sind. Die geforderten Verstärkungen kommen sehr, wenn nicht zu spät. Nach mehr als sechs Jahren ISAF-Einsatz besteht die Gefahr, dass die multinationalen Truppen zunehmend als Besatzer wahrgenommen werden.¹⁶ Deshalb spielt die zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) eine wichtige Rolle: Sie kann die Akzeptanz der ausländischen Streitkräfte bei den Afghanen fördern.¹⁷ Ob die Taliban und andere Aufständische weiteren Zulauf erhalten, hängt nämlich auch davon ab, wie die Soldaten bei ihren Einsätzen vorgehen und sich gegenüber der Zivilbevölkerung verhalten.

In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, stärker auf die lokalen Sicherheitskräfte zu setzen. Sie sind gründlich auszubilden, ihrem Auftrag gemäß auszurüsten und in ausreichender Stärke einsatzbereit zu machen, so dass sie den Anforderungen auch ohne externe Unterstützung genügen können. Die Afghanische Nationalarmee (ANA) macht zwar gute Fortschritte, kann aber noch nicht auf sich allein gestellt operieren. Bei ihr hat sich inzwischen ein positives Selbstverständnis herausgebildet. Dabei haben die landesweit rekrutierten Streitkräfte etwa zwei Drittel der geplanten Stärke von 86 000 Mann erreicht. Größere Probleme gibt es mit der Afghanischen Nationalpolizei (ANP). Wie wenig sie noch immer in der Lage ist, auch nur punktuell für Sicherheit zu sorgen, hat Mitte Juni 2008 der Anschlag auf das Gefängnis in Kandahar gezeigt, bei dem über 1000 Taliban entkamen. Die ANP wird auf regionaler Ebene rekrutiert. Entsprechend leicht ist sie – bis in die Führungsebene hinein – durch Provinzgouverneure und Lokalpolitiker zu beeinflussen und korrumpieren. Es ist zu bezweifeln, dass die bisher geplanten Umfänge von ANA und ANP für die anstehenden Sicherungsaufgaben mit geringer oder ohne ausländische Unterstützung ausreichen werden. Deshalb ist eine deutliche Verstärkung

¹⁴ Vgl. Anne Davies, »Surge in Afghanistan Needed, Fitzgibbon Says«, in: *The Sydney Morning Herald*, 16.7.2008, <www.smh.com.au/news/world/surge-in-afghanistan-needed-fitzgibbon-says/2008/07/16/1215887667998.html>.

¹⁵ Um Aufständische zu besiegen, sei das international akzeptierte Verhältnis von 20 Sicherheitskräften je 1000 Einwohner zugrunde zu legen, so MacKenzie. Für Afghanistan ergäbe dies eine Zahl von 640 000 Soldaten und Polizisten. Vgl. Lewis Mackenzie, »Double Times, Nato Leaders«, *globeandmail.com*, 8.7.2008, <www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080708.wcoafghan09/BNStory/specialComment/home>.

¹⁶ Vgl. Astri Suhrke, »A Contradictory Mission? Nato from Stabilization to Combat in Afghanistan«, in: *International Peacekeeping*, 15 (April 2008) 2, S. 231f.

¹⁷ Vgl. Michael Pauls Beitrag zu diesem Band (S. 43ff).

der afghanischen Streitkräfte anzustreben, wie sie auch US-Verteidigungsminister Robert Gates neuerdings fordert.¹⁸

Die Ausbildung von ANA und ANP ist eine genuine Aufgabe der internationalen Truppen und Polizeikräfte. Sie muss weiter forciert werden. Häufig unterschätzt man aber, wie viel Zeit und Ressourcen dafür aufgewendet werden müssen. Das zeigt sich auch am Beispiel der EU-Polizeimission in Afghanistan. Auf diesem Gebiet liegen Nato und EU zwei Jahre hinter ihren Planungen zurück. Noch immer wird über die richtigen Ausbildungsinhalte – etwa über die Alternative Streifenpolizist versus paramilitärischer Gendarm – debattiert. Überdies lässt hier die Zusammenarbeit von Amerikanern und Europäern zu wünschen übrig.¹⁹ Wenn der Aufbau der Polizei von Beginn an auch in der Praxis den hohen Stellenwert genossen hätte, der ihm in politischen Erklärungen zuerkannt wurde, sähe die Bilanz besser aus. Sehr spät hat nun zum Beispiel die deutsche Seite die Zahl der Ausbilder auf 100 erhöht und die finanzielle Unterstützung des Projekts auf 36 Millionen Euro verdreifacht.²⁰

Spannungsverhältnis: Staatsaufbau und lokales Umfeld

Ein wichtiges Element für jede erfolgreiche Stabilisierung ist eine positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Die Zustimmung der lokalen Bevölkerung muss gewonnen werden; sie sollte das Gefühl haben, dass die neuen Verhältnisse für sie besser sind als jene, die vor dem Einschreiten der internationalen Staatengemeinschaft herrschten. Dazu zählen möglichst gleiche Bildungschancen, eine verlässliche ärztliche Versorgung, eine als unabhängig und gerecht empfundene Justiz und eine Basisinfrastruktur, die zum Beispiel den Marktzugang und insbesondere den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten ermöglicht. In einigen Bereichen ist hier in Afghanistan Beachtliches geleistet und erreicht worden. Seit 2002 beträgt das durchschnittliche Wirtschaftswachstum 11 bis 12 Prozent pro Jahr.²¹ Aber noch immer werden 90 Prozent des afghanischen Staatshaushalts von der internationalen Gemeinschaft finanziert.

¹⁸ Für die von Gates geforderte Aufstockung auf 120 000 Mann wird mit zusätzlichen Kosten von rund 20 Milliarden Dollar über einen Zeitraum von fünf Jahren gerechnet. Vgl. Tom Shanker, »Gates Pushing Plan to Double Afghan Army«, in: *New York Times*, 8.8.2008, S. A01.

¹⁹ Vgl. dazu Ronja Kempins Beitrag zu diesem Band (S. 37ff). Siehe auch Peter Blechschmidt, »Die Kunst des Überlebens«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 12.6.2008, S. 2; Judy Dempsey, »Europe Lagging in Effort to Train Afghan Police«, in: *International Herald Tribune*, 28.5.2008.

²⁰ Die EU-Außenminister beschlossen am 26. Mai 2008, die Personalstärke der EUPOL-Mission von 231 auf 400 fast zu verdoppeln. Deutschland wird seinen Anteil von 60 auf 100 Ausbilder erhöhen. Doch selbst diese Zahl ist bisher nicht erreicht: Derzeit (Mitte 2008) sind nur 34 deutsche Polizeiausbilder in Afghanistan tätig.

²¹ Vgl. »Afghanistan: Economic Activity and Policy Challenges«, *Library of Parliament, Canada*, PRB07-29E, 21.11.2007, S. 1; International Monetary Fund (IMF), *IMF Country Report Nr. 08/229*, Juli 2008, S. 4.

Bei allen erforderlichen Maßnahmen dürfen das Umfeld des Einsatzlandes und dessen Traditionen, Rahmenbedingungen und Kultur nicht ausgeblendet werden. Auf dem Balkan haben es Nato und EU mit Staaten zu tun, die Teil der europäischen Geschichte und ihnen trotz aller Probleme im Denken näher sind. Außerdem konnten sie darauf zählen, dass die Aussicht auf eine Integration in die euroatlantischen Sicherheitsstrukturen und auf eine Aufnahme in die EU mit den entsprechend positiven wirtschaftlichen Konsequenzen als Anreiz für Reformen wirken würde. Ein Land wie Afghanistan mit anderen Traditionen und Strukturen, für das es keine vergleichbaren Verlockungen gibt, kann noch viel weniger in einem überschaubaren Zeitraum zu einer stabilen Demokratie reifen. Wenn die ausländischen Akteure versuchen, »gegen den Strich« und ungeachtet der Erfahrungen zu arbeiten, die die afghanische Geschichte bereithält, werden sie wenig Erfolg haben. Den besonderen Bedingungen von Stammes- oder Clangesellschaften ist Rechnung zu tragen, indem Veränderungen weniger allein vom Zentrum aus und von oben, sondern auch lokal und regional, also »bottom-up« in Angriff genommen werden.

Wenn schließlich nach außen hin demokratische und rechtsstaatliche Strukturen geschaffen worden sind, sagt dies noch nichts darüber aus, wie diese in der Praxis funktionieren. Untersuchungen zeigen, dass nur ein Drittel der Friedenseinsätze mit einem nachhaltigen Erfolg im Sinne eines »partizipatorischen Friedens« enden.²² Beim Staatsaufbau ist die internationale Gemeinschaft häufig auf die Unterstützung eines Teils der alten Eliten und informellen Führer angewiesen, weil auf deren Kompetenzen nicht völlig verzichtet werden kann. Damit verbunden ist zugleich der Versuch, die Macht dieser Akteure einzuhegen. Dieses Vorgehen hat allerdings den Nachteil, dass die Exponenten und Nutznießer des alten Systems in den Augen der Bevölkerung neu legitimiert werden. In Afghanistan stellen Kommandeure illegaler bewaffneter Gruppen fast ein Drittel der Unterhausabgeordneten.²³ Dies ist unter anderem eine Folge des mangelnden politischen Willens der internationalen Gemeinschaft, die Milizen konsequent zu entwaffnen. In Afghanistan wird die Glaubwürdigkeit des Neuanfangs auch dadurch beeinträchtigt, dass ehemalige Kriegsherren und Drogenbarone zu Gouverneuren ernannt wurden und aus diesen hohen Ämtern heraus ihre geschäftlichen Interessen weiterverfolgen können. »Die meisten Politiker in unserem Land sind Kriminelle«, sagt etwa der Chef der Drogenbekämpfungsbehörde in Nangarhar.²⁴ Im Interesse des afghanischen Projektes muss die internationale Gemeinschaft darauf dringen, dass politische Spitzenfunktionen nur integren Persönlichkeiten übertragen werden. Die allgemeine Unterstützung ist nur dann

²² Vgl. zum Beispiel Michael Brzoska, »Friedensexport oder Feuerwehreinsätze? Für künftige Friedensmissionen müssen neue Konzepte erarbeitet werden«, in: *Internationale Politik*, 61 (November 2006) 11, S. 58–67.

²³ Vgl. Thomas Rüttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 17/2008), S. 21.

²⁴ Andrea Spalinger, »Geringe Erfolge bei der Drogenbekämpfung in Afghanistan«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17.7.2008, S. 5.

auf Dauer zu erhalten, wenn nicht der Eindruck entsteht, hier werde eine korrupte Clique zu Lasten der Bevölkerung an der Macht gehalten.

Schließlich leidet die Stabilität des reformierten afghanischen Staates auch unter der mangelnden Verlässlichkeit seiner Akteure, die häufig ihre Allianzen wechseln, was aber Tradition im Lande hat. Deshalb ist es wichtig, dass zumindest die neuen nationalen Sicherheitskräfte neutral bleiben und sich nicht in die politischen Auseinandersetzungen hineinziehen lassen. Andernfalls nähme ihre Glaubwürdigkeit und damit auch ihre Durchsetzungsfähigkeit Schaden.

Risiken: Innere und äußere Absicherung des Erreichten

Ein wesentliches strategisches Element, um die direkte internationale Unterstützung überflüssig zu machen, ist die sukzessive Übernahme der Verantwortung durch die staatlichen Stellen des Einsatzlands. Dies sollte nicht zu spät geschehen, da sich sonst eine Kultur der Abhängigkeit, des Sich-Verlassens auf andere entwickelt. In Bosnien war dies deutlich festzustellen, aber auch in Afghanistan sind Ansätze dazu auszumachen. Deshalb war es wichtig, dass sich beim Nato-Gipfel im April 2008 die Truppensteller, die afghanische Regierung und die anwesenden internationalen Organisationen für eine schrittweise Übertragung aller Projekte in afghanische Verantwortung ausgesprochen haben. Die Operationen sollen mehr und mehr ein »afghanisches Gesicht« erhalten, die Nato nur noch als Mentor fungieren. Dies dient den Interessen aller: Die in Afghanistan engagierten Staaten und Organisationen wollen die Weichen in Richtung einer allmählichen Reduzierung des militärischen und einer Stärkung des zivilen Beitrags stellen. Dies trifft sich mit den Intentionen der afghanischen Regierung, die 2009 und 2010 Wahlen zu überstehen hat und deshalb Erfolge vorweisen will. Sobald wie möglich möchte sie daher die Verantwortung für die Sicherheit Kabuls übernehmen, auch um nicht mehr nur als Werkzeug der USA und der internationalen Gemeinschaft betrachtet zu werden.

Von den internationalen Partnern werden aber auch Erwartungen an die afghanische Regierung formuliert: Sie müsse schärfer gegen die Drogenproduktion, den Drogenhandel und die Korruption vorgehen. Denn die Drogenwirtschaft macht inzwischen mehr als ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts aus²⁵ und finanziert zu einem beträchtlichen Teil die oppositionellen militanten Kräfte. Man muss annehmen, dass auch ein Teil der Amtsinhaber von ihr profitiert und Präsident Karzai nicht konsequent dagegen vorgeht. Hier ist nicht bei den Bauern anzusetzen, die den Mohn anbauen, sondern bei den nachfolgenden Gliedern der Wertschöpfungskette – wie den Drogenbaronen und Laboren, die 80 Prozent des Gewinns aus dem Rauschgifthandel einstecken. Bei der Korruption liegt Afghanistan auf einem der letzten Plätze der Statistik von Transparency International, und dennoch werden dem Land immer weitere finanzielle Mittel

²⁵ 37 Prozent laut *Library of Parliament* [wie Fn. 21], S. 1.

ohne ausreichende Kontrolle zur Verfügung gestellt. Dies ist geradezu eine Einladung, so weiterzumachen wie bisher.

Die Friedenskonsolidierung kann nur erfolgreich sein, wenn die von außen gesteuerte Transformation und die Interessen der Politiker sowie der Bevölkerung des Einsatzlands sich treffen. Ob nach dem Rückzug der internationalen Streitkräfte und Hilfsorganisationen die Veränderungen Bestand haben, ob also die Reformen nachhaltig sind, bleibt offen. Deshalb sollte die Frage diskutiert werden, ob ein Versöhnungsprozess mit den ehemaligen innerstaatlichen Gegnern zum Erfolg beitragen könnte. Darüber gibt es unterschiedliche Auffassungen innerhalb des Bündnisses und zwischen den internationalen Organisationen.²⁶ Vor allem die Truppensteller, die hohe Verluste im Kampf gegen die Aufständischen erlitten haben, sind entschieden dagegen. Auch Präsident Karzai vertritt öffentlich diese Position, scheint im Geheimen aber zu verhandeln. Noch vor einigen Monaten hat die afghanische Regierung EU-Vertreter ausgewiesen, denen sie Kontakte zu den Taleban vorwarf. Es gibt aber immer mehr Hinweise darauf, dass einige Aufständische kampfes müde sind und ein Arrangement mit der Regierung suchen.²⁷ Noch ist nicht abschließend geprüft, ob dies nicht nur ein Täuschungsmanöver ist, um Zeit zu gewinnen. Die Mehrheit der Taleban wird wohl bei ihrer bisherigen Haltung bleiben, die neue Ordnung nicht zu akzeptieren. Wahrscheinlich rechnen sie auch damit, die alten Strukturen und Netzwerke nach dem Abzug der ausländischen Truppen wiederbeleben zu können.

Schließlich müssen auch die Nachbarstaaten in die Bemühungen um eine Stabilisierung und den Staatsaufbau in Afghanistan einbezogen werden. Das geschieht auf sehr unterschiedliche Weise: China ist ein wichtiger Handelspartner Afghanistans. Vor kurzem hat es dort die Rechte zum Kupferabbau erworben. Zentralasiatische Staaten nutzen die vom Nato-Russland-Rat geschaffene Möglichkeit, ihr Personal in Lehrgängen besser auf den Kampf gegen den Drogenschmuggel vorzubereiten.

Der Iran hat ein ambivalentes Verhältnis zu Afghanistan: Zum einen ist er an der Stabilisierung des Landes interessiert und unterstützt die Regierung Karzai; zum anderen befürchtet er, dass sich das Land zu einem pro-westlichen Gegner entwickeln könnte.²⁸

Der für die Stabilisierung Afghanistans wichtigste Nachbar ist Pakistan. Die offenen, kaum kontrollierbaren Grenzen zwischen beiden Ländern, die unzugängliche Topographie der Grenzregion und die interregionalen Clan-Bindungen begünstigen die Aufständischen. Aus der Sicherheit dieses Rückzugsgebiets heraus können sie neue Anschläge planen und durchführen. Die Regierung in Islamabad trägt durch ihre Politik im Übrigen nicht zu einer Befriedung bei: Sie fördert religiöse Strömungen unter den Paschtunen und argwöhnt, dass eine Stabilisierung Afghanistans Indien

²⁶ Vgl. Carlotta Gall, »Taliban Make Afghan Stability a Distant Goal«, in: *New York Times*, 22.5.2008, S. A06; »Allies Differ over Negotiation with Enemy«, in: *Europe Diplomacy and Defence*, (6.5.2008) 127, S. 4.

²⁷ Vgl. ebd.

²⁸ Vgl. Johannes Reissners Beitrag zu diesem Band (S. 59ff).

zugutekommen und dessen Einfluss stärken könnte.²⁹ Es wird zudem vermutet, dass pakistanische Streitkräfte den Aufständischen Hilfe leisten.³⁰ Die derzeitige politische Blockade in Pakistan begünstigt die Taliban und die anderen Aufständischen bei dem Vorhaben, ihren Einfluss über die Stammesgebiete an der Grenze zu Afghanistan hinaus auszuweiten. Nachlassender Druck der pakistanischen Armee in diesem Bereich führt sehr schnell zu vermehrten Anschlägen im Nachbarland. Folglich muss entschiedener auf Pakistan eingewirkt werden, damit es die Konsolidierung Afghanistans engagierter unterstützt.

Stabilisierung: Wie viel ist genug für eine nachhaltige Wirkung?

Der kurze Überblick über die Voraussetzungen und noch ausstehenden Aufgaben für eine nachhaltige Stabilisierung Afghanistans zeigt, dass in einem Fall wie diesem kaum eine Alternative zum »multidimensionalen Ansatz«, wie die UN ihn nennen, erkennbar ist. Zu wenig zu tun könnte das Risiko eines Rückfalls in Strukturen heraufbeschwören, die Terroristen wieder einen sicheren Hafen bieten. Die umfassenden Reformen sollen das dauerhaft verhindern. Es sind Eingriffe in praktisch alle gesellschaftlichen Bereiche. Deshalb ist sehr genau zu klären, wie weit Staatsumbau und Reformen gehen sollten, damit sie nicht mehr Widerstände provozieren als sie Zustimmung hervorrufen. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und gutes Regierungsverhalten müssen Elemente der afghanischen Tradition aufnehmen und eine lebensfähige Verbindung eingehen. Die Vorstellungen der internationalen Gemeinschaft dürfen nicht zu weit gehen und die Politiker und die Bevölkerung überfordern. Denn dies würde die Nachhaltigkeit der Veränderungen untergraben. Inzwischen wird diese Einschätzung auch von einigen westlichen Politikern geteilt, die deshalb auch dazu raten, Abstriche an den bisher unrealistisch hoch gesteckten Zielen zu machen, zum Beispiel im Bereich des Rechts: »Ein westliches Modell wäre unangebracht und würde sich bestimmt nicht aufrechterhalten lassen«, so der britische Verteidigungsminister Des Browne.³¹

Die Übersicht über die Bemühungen um Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau in Afghanistan hat aber auch gezeigt, welche Fallstricke noch immer vorhanden sind und dass das erwünschte Ergebnis noch weit entfernt ist. Der neue Ansatz »vernetzter Sicherheit« muss erst noch in der Praxis durchgesetzt, die Kooperation zwischen internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen weiter verbessert werden. Die notwendige Balance von Sicherheit und Entwicklung ist bislang nicht gefunden worden. Noch immer belaufen sich die Ausgaben für die multinationalen Truppen auf ein Mehrfaches der Mittel für Staatsaufbau und

²⁹ Vgl. Christian Wagners Beitrag zu diesem Band (S. 65ff).

³⁰ Vgl. Mark Mazzetti/Eric Schmitt, »CIA Outlines Pakistan Links with Militants« in: *New York Times*, 30.7.2008, S. A01.

³¹ Vortrag bei der Brookings Institution in Washington: »Iraq, Afghanistan and Beyond: Military Operations in the 21st Century«, S. 16, <www.brookings.edu/~media/Files/events/2008/0710_browne/20080710_browne.pdf>.

Entwicklung.³² Unlängst hat auch US-Verteidigungsminister Gates vor einer »schleichenden Militarisierung« der Außenpolitik gewarnt.³³ Darüber hinaus kommen nur rund 60 Prozent der Ausgaben für Entwicklung im Einsatzland an; 40 Prozent fließen in Form von Personalkosten und Materiallieferungen in die Geberländer zurück.³⁴

Die Entscheidungen der zahlreichen Gremien müssen konsequenter umgesetzt werden, sonst geht die Glaubwürdigkeit der Verantwortlichen verloren. Umfangreichere und effektivere Kontrollen der Geldströme sind erforderlich, um der Korruption entgegenzuwirken.

Welche Lehren kann man aus der Afghanistan-Mission für künftige Operationen ziehen? Eine Lektion ist, dass es sich nicht auszahlt, am Anfang zu geringe militärische Kräfte einzusetzen – später müssen sie dann massiv ausgebaut werden. Inzwischen könnte die Aufstockung der Truppen, obwohl sachlich gerechtfertigt, sogar kontraproduktiv wirken. Doch die internationale Gemeinschaft tendiert angesichts wachsender Anforderungen allgemein dazu, eher vorsichtig zu beginnen und dann langsam nachzusteuern. Anders sind die erforderlichen politischen Mehrheiten wohl oft nicht zu bekommen. Über die Folgen dieses Verfahrens und mögliche Alternativen muss neu nachgedacht werden.

Außerdem scheint es sinnvoll, die notwendigen erheblichen Finanzmittel frühzeitiger einzusetzen, sie nämlich schon zu Beginn einer Operation zur Verfügung zu stellen, um parallel zur Herstellung von Sicherheit sofort den Aufbau der nationalen Sicherheitskräfte des Einsatzlandes und zivile Entwicklungsprojekte in Angriff nehmen zu können. Damit dies gelingt, muss vorrangig die Absorptionsfähigkeit der staatlichen Strukturen ausgebaut werden. Afghanistan beispielsweise ist noch immer nicht in der Lage, alle Finanzhilfen aufzunehmen und für sinnvolle Projekte einzusetzen. Bisher wachsen die internationalen Anstrengungen und Leistungen meist über einen längeren Zeitraum an und laufen damit der Entwicklung hinterher, anstatt sie stärker zu bestimmen. Auf diesem Gebiet ist in Afghanistan, gemessen an den Zielen, zu lange zu wenig geschehen. Wenn der Aufbau lokaler Sicherheitskräfte rascher gelänge, könnte zum Beispiel frühzeitiger auf die vergleichsweise teure militärische Absicherung durch internationale Truppen verzichtet werden. Die dadurch frei werdenden Mittel könnten der Entwicklung zugutekommen.

³² Im Falle der Bundesrepublik etwa beläuft sich das Verhältnis von militärischen zu zivilen Ausgaben für Afghanistan auf rund 5:1. Nach den Zusagen auf der Pariser Konferenz vom 12. Juni 2008, die Mittel für den zivilen Wiederaufbau zu erhöhen, wird es sich auf 3,5:1 verbessern. Vgl. Bundestags-Drucksache 16/6460, 19.9.2007, und Regierungserklärung BM Steinmeier zu Afghanistan, 25.6.2008, Bundestags-Protokoll, 16. Wahlperiode 171. Sitzung, S. 18140A (vgl. auch die Übersicht in der Anlage dieser Studie, S. 86). Bei anderen Staaten ist das Verhältnis noch ungünstiger – für Kanada liegt es bei 10:1.

³³ Ann Scott Tyson, »Gates Warns of Militarized Policy«, in: *Washington Post*, 16.7.2008, S. A06.

³⁴ Vgl. »Mit viel Geld wenig erreicht«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 22.7.2008, S. 7.

Anhang

Übersicht: Finanzielles Engagement Deutschlands in Afghanistan

1. Militärische Kosten

Zeitraum 12 Monate*		in Mio. Euro
2005–2006	Haushalt 2005	41,5
	Haushalt 2006	277,3
	insgesamt	318,8
2006–2007	Haushalt 2006	101,0
	Haushalt 2007	359,0
	insgesamt	460,0
2007–2008	Haushalt 2007	93,0
	Haushalt 2008:	350,0
	Tornado-Einsatz	44,0
	insgesamt	487,0

* Die Angabe richtet sich nach dem Bewilligungszeitraum:

Die Operation wurde stets bis zum Herbst des darauffolgenden Jahres verlängert.

Quellen: Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltsausschusses zu dem Antrag der Bundesregierung, 19.9.2007, Drucksache 16/6460; Deutscher Bundestag, Antrag der Bundesregierung, 13.9.2006, Drucksache 16/2573; Deutscher Bundestag, Antrag der Bundesregierung, 21.9.2005, Drucksache 15/5996.

2. Zivile Kosten

Deutsche Zusagen	in Euro
Insgesamt für 2001–2010	1,1 Mrd. Euro sowie etwa 1 Mrd. Euro für Beiträge im Rahmen der Entwicklungs- zusammenarbeit der Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank, UN und Europäische Kommission
<i>Große Geberkonferenzen</i>	
Afghanistan-Konferenz Tokio 2002	340 Mio. für 2002–2005*
Afghanistan-Konferenz Berlin 2004	80 Mio. p.a. 2005–2008
Afghanistan-Konferenz London 2006	80 Mio. p.a. 2009–2010
2007	Aufstockung des jährlichen deutschen Grundbetrags auf 100 Mio.
Afghanistan-Konferenz Paris 2008	420 Mio. für 2008–2010

* Ende 2004 bereits ausgegeben.

Quellen: Auswärtiges Amt, Afghanistan: Beziehungen zwischen Afghanistan und Deutschland, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Afghanistan/Bilateral.html>; Afghanistan: Zahlen, Daten, Fakten, <www.bundesregierung.de/nn_246856/Content/DE/Artikel/Afghanistan/ZahlenDatenFakten/2007-08-22-zahlen-daten-fakten.html>, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/080612-BM-Paris.html>.

Abkürzungen

ACBAR	Agency Coordinating Body for Afghan Relief
ANA	Afghan National Army
ANAP	Afghan National Auxiliary Police
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANP	Afghan National Police
ANP	Awami National Party (Pakistan)
ANSO	Afghanistan NGO Safety Office
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
BPHS	Basic Package of Health Services
CIMIC	Civil-Military Co-operation
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
EU	Europäische Union
EUPOL	European Union Police Mission
FATA	Federally Administered Tribal Areas
FC	Frontier Corps
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
ICG	International Crisis Group
IDLG	Independent Directorate of Local Governance
IFOR	Implementation Force (Bosnien-Herzegowina)
ifri	Institut Français des Relations Internationales (Paris)
INF	International Monetary Fund
IRIN	Integrated Regional Information Networks
ISAF	International Security Assistance Force
ISI	Inter-Services Intelligence (Pakistan)
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDG	Millenium Development Goal
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental Organization
NSP	National Solidarity Program
NWFP	North West Frontier Province (Pakistan)
OEF	Operation Enduring Freedom
OMK	Oppositionelle Militante Kräfte
PDF	Provincial Development Fund
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PRT	Provincial Reconstruction Team
RUSI	Royal United Services Institute for Defence Studies (London)
SASPR	South Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit (World Bank)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SNTV	Single Non-Transferable Vote
SSR	Sicherheitssektorreform
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
USAID	The United States Agency for International Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

Die Autoren

Dr. Claudia Hofmann

ist Mitarbeiterin im Projekt »Nicht-Staatliches Konfliktmanagement« in der SWP-Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Ronja Kempin

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Frank Kupferschmidt

ist freier wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Citha D. Maaß

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der SWP-Forschungsgruppe Asien

Prof. Dr. Peter Schmidt

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Timo Noetzel

ist Co-Leiter der Forschungsgruppe »Konfliktgeneratoren« im Exzellenzcluster der Universität Konstanz und war zuvor Transatlantic Postdoc Fellow für Internationale Beziehungen und Sicherheit an der SWP

Dr. Michael Paul

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Johannes Reissner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Benjamin Schreer

ist Co-Leiter der Forschungsgruppe »Konfliktgeneratoren« im Exzellenzcluster der Universität Konstanz und war zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Christian Wagner

ist Leiter der SWP-Forschungsgruppe Asien

SWP-Studien und SWP-Aktuells zu Afghanistan seit 2001

(in umgekehrter chronologischer Reihenfolge)

2008

Thomas Ruttig

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie. Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung

Berlin, Juni 2008 (SWP-Studie 17/2008)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5054>

Citha D. Maaß

Paradigmenwechsel in Afghanistan.

Eigenverantwortung der afghanischen Regierung statt Geberprioritäten

Berlin, Mai 2008 (SWP-Aktuell 44/2008)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5014>

Timo Noetzel/Martin Zapfe

Aufstandsbekämpfung als Auftrag.

Instrumente und Planungsstrukturen für den ISAF-Einsatz

Berlin, Mai 2008 (SWP-Studie 13/2008)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4950>

Sascha Lange

Die Bundeswehr in Afghanistan.

Personal und technische Ausstattung in der Einsatzrealität

Berlin, März 2008 (SWP-Studie 9/2008)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4818>

Markus Kaim

Ottawas Ultimatum an die NATO:

1000 Soldaten sollen das kanadische Kontingent

in Kandahar unterstützen

Berlin, Februar 2008 (SWP-Aktuell 11/2008)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4723>

Timo Noetzel/Benjamin Schreer

Strategien zur Aufstandsbekämpfung.

Neue Ansätze für die ISAF-Mission

Berlin, Januar 2008 (SWP-Aktuell 3/2008)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4635>

2007

Ronja Kempin

Polizeiaufbau in Afghanistan.

Plädoyer für eine weitere Ausdehnung des EU-Engagements

Berlin, August 2007 (SWP-Aktuell 47/2007)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4276>

Timo Noetzel/Sibylle Scheipers

Die NATO in Afghanistan.

Das Bündnis und die Grenzen seiner Strategiefähigkeit

Berlin, August 2007 (SWP-Aktuell 44/2007)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4259>

Markus Kaim

ISAF ausbauen – OEF beenden.

Zur Debatte um die Bundeswehr-Mandate in Afghanistan

Berlin, Juli 2007 (SWP-Aktuell 43/2007)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4212>

Thomas Ruttig

Die Taleban nach Mulla Dadullah.

Ihre Strukturen, ihr Programm – und ob man mit ihnen reden kann

Berlin, Juni 2007 (SWP-Aktuell 31/2007)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4080>

Citha D. Maaß

Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat

Berlin, Februar 2007 (SWP-Studie 4/2007)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3726>

Citha D. Maaß

Eskalation in Afghanistan und der Tornado-Einsatz. Deutsche

Initiativen für eine umfassende Stabilisierungsstrategie gefordert

Berlin, Februar 2007 (SWP-Aktuell 14/2007)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3793>

Thomas Ruttig

Musa-Qala-Protokoll am Ende.

Afghanistan: Ansatz lokaler nichtmilitärischer Konfliktlösung zum Scheitern gebracht

Berlin, Februar 2007 (SWP-Aktuell 13/2007)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3786>

2006

Timo Noetzel/Benjamin Schreer

Spezialstreitkräfte der Bundeswehr Politischer Handlungsbedarf

Berlin, November 2006 (SWP-Aktuell 50/2006)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3395>

Citha D. Maaß/Christian Wagner

Frieden in Waziristan.

Erfolg oder Rückschlag im Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan und Pakistan?

Berlin, Oktober 2006 (SWP-Aktuell 46/2006)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3342>

Citha D. Maaß

»Kultur des Friedens« oder »Kultur des Krieges«?

Kriegsverbrechen und neue Gewalt in Afghanistan

Berlin, Juni 2006 (SWP-Aktuell 30/2006)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3097>

Citha D. Maaß

Afghanistan ohne politische Parteien:

Ist das neue Parlament funktionsfähig?

Berlin, Februar 2006 (SWP-Aktuell 9/2006)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2775>

2005

Michael Schmunk

Die deutschen Provincial Reconstruction Teams.

Ein neues Instrument zum Nation-Building

Berlin, November 2005 (SWP-Studie 33/2005)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2551>

2004

Boris Wilke

Staatsbildung in Afghanistan?

Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindukusch

Berlin, August 2004 (SWP-Studie 30/2004)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1534>

2003

Boris Wilke

Wie weiter in Afghanistan?

Regionale Wiederaufbauteams als möglicher Einstieg in ein größeres internationales Engagement

Berlin, September 2003 (SWP-Aktuell 24/2003)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=375>

2002

Citha D. Maaß

Afghanistan im Umbruch:

»Bonner Prozeß« als Modell risikoreicher Stabilisierungspolitik

Berlin, Dezember 2002 (SWP-Studie 45/2002)

<online nicht verfügbar>

2001

Winrich Kühne

UNO-Friedenseinsatz in Afghanistan?

Berlin, November 2001 (SWP-Aktuell 24/2001)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=508>

Auf der SWP-Homepage gibt es außerdem ein **Afghanistan-Dossier**, in dem die aufgelisteten sowie andere Texte zu Afghanistan zu finden sind
<www.swp-berlin.org/brennpunkte/dossier.php?id=3614>.